

# УПРАВЛІННЯ В МЕТРОПОЛІЯХ В ЄВРОПІ ТА В УКРАЇНІ: ЗАКОННІСТЬ, ПРИНАЛЕЖНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ



Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Управління в метрополіях в Європі та в Україні:**

**Законність, приналежність та  
ефективність**

Тематичний круглий стіл

Київ, 3 липня 2017

*Сприяння місцевій демократії в Україні*

Рада Європи

Висловлені в ньому погляди в жодному разі не відображають офіційну думку жодної із сторін. Жодна частина цього документу не може бути перекладена, відтворена або передана у будь-якій формі або засобом, електронним (CD-ROM, Інтернет тощо) або механічним, включаючи фотокопіювання, запис або системи зберігання або пошуку інформації, без попереднього письмового дозволу Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (F-67075 Strasbourg Cedex або [congress.adm@coe.int](mailto:congress.adm@coe.int))

Дизайн і макет обкладинка:  
Полігранд ЛТД

© Council of Europe  
Перше видання, Грудень 2017  
Надруковано в Києві, Полігранд ЛТД

## ЗМІСТ

---

Подяка .....	5
Вступ .....	7
Принцип субсидіарності – децентралізація та розподіл повноважень серед національних, загальноміських та районних рад у межах метрополійних регіонів .....	11
Субсидіарність та конституційна теорія .....	11
Субсидіарність та різноманітні моделі місцевого врядування у великих містах .....	14
Розміщення державної служби «наближено» до громадян з метою дотримання їхньої автономії та сприяння їхній участі .....	19
Субсидіарність у деяких документах Ради Європи: .....	21
Сприяння партисипативній демократії .....	21
Децентралізація в межах великих міст .....	25
Субсидіарність і солідарність між місцевими територіями .....	26
Принцип субсидіарності та органи управління великих українських міст .....	28
Огляд наявних систем метрополійного управління .....	35
Практичні рекомендації для українських місцевих та регіональних представників .....	42
Документи конгресу місцевих та регіональних влад ради Європи .....	55
Належне врядування у метрополійних регіонах .....	55
Європейська хартія міст II - маніфест нової урбаністики ..	93



## ПОДЯКА

---

Цей звіт був підготовлений в рамках проекту "Сприяння розвитку місцевої демократії в Україні" Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи як частини Плану дій для України на 2015-2017 роки. Проект, який координується Секретаріатом Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, має на меті покращити реалізацію демократичних принципів в Україні шляхом посилення інституційної та лідерської спроможності місцевих виборних органів та поширення кращого досвіду місцевої демократії у масштабі країни.

Круглий стіл «Належне врядування у метрополійних регіонах в Україні та в Європі», організований 3 липня 2017 року у Києві, Україна, Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи надав можливість обраним представникам місцевих регіональних органів України обмінятися досвідом з європейськими партнерами щодо моделей та практики метрополійного управління, а також головних викликів для таких міст.

З нагоди круглого столу доктор Марко Оліветті, професор конституційного права Римського університету LUMSA, підготував доповідь "Принцип субсидіарності - децентралізація та розподіл повноважень між національними, міськими та районними радами в метрополійних регіонах". Також Джузеппе Мобіліо, доцент конституційного права Флорентійського Університету підготував огляд існуючих систем метрополійного управління в європейських країнах, які були включені до цього буклету. Ці роботи були доповнені інформацією про досвід міст Берліна і Мюнхена (Німеччина) та Лондона (Велика Британія).

Круглий стіл відбувся за участю Віталія Кличка, міського голови м.Києва та Голови Асоціації міст України, Володимира Прокопіва, заступника міського голови м. Києва, Голови Київської міської ради та Голови делегації України у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також пані Гудрун Мослер-Торнстрьом, Президента Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи та Мортена Енберга, Голови Офісу Ради Європи в Україні.

## ВСТУП

---

Метрополійні регіони останніми десятиліттями швидко розвиваються в Європі. Ця тенденція також спостерігається в Україні. Реальність 21 століття полягає в тому, що зараз у містах проживає більше половини населення світу. Великі міста формують майбутнє, поглинають все більшу територію, збільшують свою політичну та економічну силу, створюючи тим самим нові можливості для громадян, а в додаток і виклики.

Міста були і є в центрі уваги Конгресу. У 1992 році, через кілька років після набуття чинності Європейської хартії місцевого самоврядування, Конгрес ухвалив першу міську хартію, яка пропонує підхід, заснований на правах людини, підкреслюючи, що "міські території повинні бути розвинені для їх мешканців", визнаючи центральну роль, яку можуть грати міста у формуванні національної та міжнародної політики.

Хартію міст було оновлено у 2008 році у формі "Маніфесту нової нової урбаністики",<sup>1</sup> в якій викладено принципи нової міської концепції та забезпечення сучасного урядування міста з сильним соціальним виміром. Цей новий текст передав амбіційне і вимогливе повідомлення всім, хто бере участь у розвитку міст, повідомлення, яке через 10 років все ще є актуальним.

Маніфест - це запрошення місцевих органів влади впроваджувати принципи етичного врядування, сталого розвитку та солідарності у своїй державній політиці. Вона

---

<sup>1</sup> Європейська Хартія міст II – Маніфест нової урбаністики, прийнята 28 травня 2008 р.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=URBAN-CHARTER&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679&direct=true>



спирається на бачення того, як місто має бути орієнтованим на громадянина, ставлячи громадян та їхні справи в центр громадських дій та забезпечення участі людей у всіх аспектах життя та розвитку громади.

Участь Конгресу полягає у створенні сталого і екологічно чистого міста, єдиного міста, яке забезпечує інтеграцію та рівне ставлення до всіх членів громади та їх рівного доступу до державних послуг та соціальних прав. Це місто повинно бути таким, що каталізує знання та творчість, таким, що вміщує ерудицію та різну культуру. Це місто, яке відіграє роль стартового майданчика для інноваційних підходів та експериментів, і в повній мірі використовує передові технології та практики, представляючи сучасність до послуг громадян.

Тому в цьому відношенні ключове значення має належне управління в містах та в метрополіях. Звіт про "Належне врядування в метрополійних регіонах" був прийнятий Конгресом 21 жовтня 2016 року.<sup>2</sup> Столичні райони є двигунами економічного розвитку: вони стають багатшими, продуктивнішими та більш інноваційними. Вони залучають міжнародні потоки робочої сили, капіталу, товарів, послуг та знань. Як результат, ці області все більше стають центрами політичної, економічної та культурної діяльності. З ростом великих міст, сільські райони швидко розвиваються: люди виїжджають з міста в пошуках більш доступного житла та кращої якості життя.

Зміна в столичних регіонах не відбувається лише з політичного, економічного та культурного розвитку: це також впливає з

---

<sup>2</sup> Див. документ CG31(2016)17final: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2946586&SecMode=1&DocId=2384902&Uage=2>

системи управління, де все більшу роль відіграють неурядові та невиборні актори.

Цей новий тип управління, складний і багаторівневий, дає нові виклики традиційним формам представницької демократії та піднімає важливі питання стосовно здатності міських територій реагувати на потреби своїх громадян.

Звіт Конгресу про "Належне врядування в метрополійних регіонах" закликає органи місцевої влади співпрацювати з мегаполісом, щоб забезпечити чіткий розподіл ролей, завдань та відповідальності. Він закликає столичну владу забезпечити демократичну підзвітність і легітимність, а також участь громадян. Держави-члени Ради Європи заохочуються сприяти розвитку відповідних багаторівневих структур управління у метрополійних регіонах

У доповідях професора Оліветті та професора Мобіліо пропонуються різні точки зору щодо розподілу влад та повноважень між міськими та районними радами в метрополійних регіонах та розглядається роль та обов'язки місцевих та регіональних виборних представників у заохоченні практики належного врядування та прозорості. Метрополійним регіонам потрібні відповідні структури управління та велика ступінь автономії для ефективної роботи. Ці сфери повинні мати повноваження для виконання своїх основних завдань, таких як координація транспорту, стратегічне планування та економічний розвиток, які повинні бути вирішені та затверджені місцевими зацікавленими сторонами згідно з принципом субсидіарності, а не навязаними центральними урядами.

Через їх розмір та стратегічне значення, управління метрополійними регіонами потребує ретельної координації між

кількома рівнями влади, включаючи національні, регіональні та муніципальні органи влади. Важливими також є максимальна прозорість у процесі прийняття рішень та надійність консультаційних процедур.

Нарешті, не менш важливим є те, що участь громадян у метрополійних регіонах є ключем до покращення демократичної підзвітності та легітимності процесів прийняття рішень. Всі нові структури управління повинні бути демократично підзвітними та не передбачати ерозії місцевої демократії.

# ПРИНЦИП СУБСИДАРНOSTI – ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ СЕРЕД НАЦІОНАЛЬНИХ, ЗАГАЛЬНОМІСЬКИХ ТА РАЙОННИХ РАД У МЕЖАХ МЕТРОПОЛІЙНИХ РЕГІОНІВ

*Проф. Марко Оліветті, Професор конституційного права, університет LUMSA, Рим*

---

## СУБСИДАРНІСТЬ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ТЕОРІЯ

Незважаючи на другорядне значення принципу субсидіарності в конституційній теорії, а також у повсякденній політичній дискусії до початку 90-х років, такий принцип набув принципової важливості за останні три десятиліття як концептуальний прийом, який може бути надзвичайно корисним для побудови конституційного та адміністративного дискурсу щодо розподілу та узгодження повноважень у багаторівневій політичній системі. Цей принцип із часом набував все більшого значення і став загальним принципом європейського конституційного права у своєму найширшому розумінні, яке поширюється не лише на Європейський Союз та державу-члена з внутрішньою федеральною або регіональною (чи навіть просто децентралізованою) організацією, а й на Раду Європи в різних його аспектах.

Основна ідея принципу субсидіарності містить два (різні, але взаємопов'язані) аспекти, і її можна окреслити такою ключовою фразою: мале означає прекрасне, але не у всіх випадках.

- 1) З одного боку, «рішення» щодо загального блага належить приймати на тому рівні, який є найбільш наближеним до людини, також таке «рішення» варто залишити на розсуд

громадянського суспільства, покладаючись на його здатність до самоорганізації (горизонтальний аспект принципу субсидіарності). Водночас, коли державні органи влади долучаються з метою досягнення загального блага, їхня структура повинна бути такою, яка дозволить приділяти першочергову увагу на рівні, що є найбільш наближеним до людини: органи місцевого врядування – це рівень, який повинен реагувати в першу чергу, а відтак людина в такому разі також постає як громадянин, який, отже, має можливість (прямої) політичної участі (вертикальний аспект принципу субсидіарності). Цей аспект принципу дуже чітко викладено в статті 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року:

*“Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії”*

- 2) Але, окрім цього першого статичного «боку», який має принцип субсидіарності (ми можемо означити його висловом «мале означає прекрасне»), існує й інший – динамічний – бік. З точки зору принципу субсидіарності, здатність самоорганізації суспільства (як громадянського суспільства, так і найменших рівнів влади) не сприймають як належне: менший рівень не вважають самодостатнім у всіх випадках.

«Менші» групи, через які суспільство мало б самоорганізуватися, можуть бути відсутніми або такими, які не здатні досягти своїх цілей (хорошими прикладами є сім'я та асоціації) чи не достатньо відповідні для досягнення

певних цілей. Аналогічним чином, органи управління муніципального рівня можуть бути невідповідними або неефективними у досягненні певної мети або в управлінні деякими компетенціями.

Із цієї причини принцип субсидіарності допускає два засоби інтеграції до гасла «мале означає красиве»:

- 1) першим є визнання можливих невдач на меншому рівні для того, щоб дозволити втручання органів управління «більшого», або «вищого», рівня, тоді як
- 2) другим є те, що для деяких категорій питань найменший рівень є невідповідним не лише через те, що йдеться про окремі випадки, а й огляду на саму структуру такого рівня, і тому його потрібно виключити з певної сфери адміністративної діяльності (національна оборона є найпростішим прикладом)

Ці два «засоби інтеграції» виправдовують можливість як державного втручання в громадянське суспільство, так і компетенцій органів управління вищого рівня, наданих на регіональному, національному або навіть на міжнародному рівні. Уже згадувана Європейська хартія місцевого самоврядування дуже чітко відображає певні аспекти цього іншого (динамічного) боку принципу субсидіарності у статті 4.2, де підкреслено загальну компетенцію органів місцевої влади щодо усіх питань, що не належать до компетенції інших рівнів влади:

*“Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу”*

Конгрес підтвердив важливість принципу субсидіарності у своїй Хартії регіональної демократії 2008 року, де подано таке визначення принципу:

*Стаття 5: Принцип субсидіарності. Передача державних обов'язків регіональним органам влади регулюється принципом субсидіарності, що застосовується до розподілу компетенцій між усіма рівнями влади, а це означає, що регіональні органи влади беруть на себе ті повноваження, які найкраще здійснюються на регіональному рівні з огляду на їх масштаби, характер та вимоги ефективності та економії.*

## **СУБСІДІАРНІСТЬ ТА РІЗНОМАНІТНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКИХ МІСТАХ**

З огляду на широкий спектр ситуацій, до яких можна застосовувати принцип субсидіарності, така схема врешті дозволяє лише побудувати загальний спосіб мислення і не передбачає чітких та простих відповідей на всі можливі проблеми вибору «найкращого рішення» щодо відносин між державними органами влади та громадянським суспільством, а також розподілу повноважень між різними рівнями органів управління.

Це зауваження потрібно також застосувати до тієї конкретної теми, до якої належить принцип субсидіарності, – децентралізація та розподіл повноважень серед національних, міських та районних рад у межах метрополійних регіонів. У зв'язку з «метрополітанізацією» – процесом, який протягом

останніх трьох десятиліть заповонив Європу,<sup>3</sup> – органи управління великих міст мали б зіштовхуватися з проблемами, які, звичайно, значно відрізняються від тих, що існують у сільській місцевості, а також і тих, із якими зіштовхуються органи влади в малих (або навіть середнього розміру) містах. І ще більш специфічні проблеми можуть виникнути в тих метрополійних регіонах, де засідає національний уряд.

Загальна ідея принципу субсидіарності, звичайно, також може застосовуватись в цьому випадку для регулювання відносин між органами управління різних рівнів: це стосується не лише двох або більше рівнів, у яких звичайно формується метрополійний регіон, а також регіональних та національних рівнів органів управління. Це є очевидним для регіональних органів управління, особливо коли населення метрополійного регіону відповідає половині загального населення регіону або становить більше ніж половину такої кількості. Водночас, національний уряд є також вирішальним суб'єктом – як у контексті важливості деяких політичних стратегій, які зазвичай належать до сфери компетенції такого уряду (найкращий приклад – громадський порядок), так і з огляду на вагу політичних стратегій, призначених винятково для міст.

Загалом для великих міст правові норми місцевого самоврядування, прийняті в європейських державах, передбачають принаймні дворівневе управління: з одного боку, ми маємо менший рівень (Distritos (райони), Municipi (муніципії), Arrondissements (муніципальні підрозділи), а з іншого – самоврядування міста в цілому (Ayuntamiento (муніципальна рада), Comune (муніципалітет), Commune (коммуна). Зазвичай,

---

<sup>3</sup> W. Tortorella, M. Alluli, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia, 2014, p. 14.



законодавчі акти саме на національному або регіональному рівні встановлюють межу, відповідно до якої повинні утворюватись районні органи управління. У зв'язку із цим виникає велика кількість проблем, у тому числі й проблема вибору, який потрібно здійснити під час обрання рівня, що є компетентним у цілому (тоді як інший – компетентний лише у конкретних перелічених ситуаціях), визначення основних питань, на які поширюються компетенції органів управління більшого та меншого рівня, а також форми координації або ієрархії між двома рівнями.<sup>4</sup>

У цьому контексті головним елементом варіації є існування наступного рівня управління, у який входить не тільки територія міста загалом, а й метрополійний регіон, що його оточує. Загалом не завжди метрополійне явище відповідає створенню територіальних органів влади, які йому відповідають. Структурне рішення (створення органів управління для метрополійного регіону) може знайти альтернативу у функціональному рішенні, що ґрунтується більше на співпраці між муніципальними органами влади, які працюють на території метрополійного регіону, та на ролі функціональних структур (що здійснюють діяльність, скажімо, у сфері дорожнього руху та пересування), надаючи в деяких

---

<sup>4</sup> Винятком із загальної тенденції до дворівневої системи є статус Лондона в період з 1985 р., коли уряд на чолі з М.Тетчер стримував уряд столичного Лондона, до 1999 р., коли на пропозицію уряду Блера такий орган управління було відновлено з інститутом влади – Адміністрацією Великого Лондона. Протягом 14 років єдиними органами місцевого самоврядування, які діяли в районі Лондона та на його околицях, були Боро, на які поділено Лондон, одним з них є Сіті, де проживає лише дуже невелика частина населення.

випадках роль координатора національним або регіональним органам управління.<sup>5</sup>

Що стосується метрополійного рівня управління, основною альтернативою є створення спеціального статусу для великих міст (і особливо для столиць) та застосування загальних правил для великих міст, загалом передбачених у кожній державі для органів місцевого самоврядування. Таким чином, ми можемо згрупувати рішення, що існують у Європі для органів влади на метрополійному рівні, навколо *п'ятих моделей*:

- 1) Згідно з першою моделлю міста мають таку ж роль невеликих муніципалітетів, за винятком того, що міста ділять на райони з власними обраними органами влади. Зі своєю сферою компетенції (яку іноді передають міські органи влади) та власною бюджетною автономією. Таке рішення було прийнято для більшості французьких, іспанських та німецьких міст, за винятком тих, яку згадано нижче в цих матеріалах. Схоже, що рішення, прийняте для великих міст України, за винятком Києва, може бути включено до цієї першої моделі (але, як буде показано нижче в пункті 7, питання поділу на райони залишається відкритим).
- 2) Друга модель схожа на першу, оскільки в ній не присутній конкретний метрополійний рівень управління, а лише муніципальний рівень, у який включено тільки частину метрополійної території: такою є на сьогодні ситуація в Мадриді та Берні. Але в цих випадках місто є так само центром області (кантон у Берні, автономна громада в

---

<sup>5</sup> В італійській дискусії про створення метрополійних міст ці дві позиції висвітлює Ф. Мерлоні у «*Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*», IRESM, Roma, 1986 (структурне рішення) та П. Урбані «*Governi metropolitani e interessi nazionali*», Cedam, Padova, 1988 (функціональне рішення) відповідно.

Іспанії), яка охоплює територію, більшу за метрополійний регіон і, звичайно, більшу за місто, однак, у якій столиця – це, безумовно, основний центр. У Мадриді муніципальні органи управління поділено на 21 район (Distritos).

- 3) У третій моделі наявні метрополійні органи управління, чия територія відповідає муніципальним органам управління, і, водночас, ця територія має *статус* муніципального управління та держави-члена Федерації (Москва, Відень, Берлін, Гамбург, Санкт-Петербург) або, у політично централізованій державі, такій як Франція, департаменту (Париж). Це організаційне рішення є зазвичай особливим порівняно з тими, що визнані іншими містами в межах однієї і тієї ж країни, і одним елементів цієї особливості є те, що за таких обставин муніципальні органи управління є також провінційними або регіональними органами управління. Адміністрація міста-держави або міста-провінції зосереджена в районних органах управління. До цієї моделі також можна залічити *статус* м. Київ<sup>6</sup>.
- 4) У четвертій моделі є метрополійний рівень управління, але він становить лише іншу назву провінції або департаменту, що раніше існували навколо столиці: таким є становище Рима та інших міст Італії після 2014 року. У цьому випадку фактична площа метрополійного регіону є меншою за територію територіального органу влади, створеного під цією ж назвою, але більшого від старого муніципального органу управління: метрополійний регіон зосереджений на муніципальному рівні та на рівні субмуніципального району і є також частиною області.

---

<sup>6</sup> А муніципальні органи Севастополя, принаймні відповідно до буквального тлумачення українського законодавства, наразі не є чинними з політичних причин.

5) У п'ятій моделі існує суто метрополійний рівень управління, який відрізняється як від муніципального, так і від провінційного, або регіонального, управління: це стосується Лісабона в Португалії, Лондона та Манчестера у Великобританії; Парижа,<sup>7</sup> Ліона і Марселя у Франції після 2015-2016 років; Барселони та Віго в Іспанії<sup>8</sup> (але з тією різницею, що в деяких випадках метрополійний рівень управління є автономною корпорацією, а в інших – це форма муніципального співробітництва). Також у цьому випадку рівень місцевого управління існує в районах у межах міста, у підпорядкуванні органів управління метрополійного рівня (чи міста).

Таким чином, спільним у всіх цих прикладах метрополійних органів управління є існування, у підпорядкуванні муніципальних органів управління, районів у межах міста зі своїми власними органами влади, яких зазвичай обирають жителі одночасно з обранням міської ради та міського голови.

## **РОЗМІЩЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ «НАБЛИЖЕНО» ДО ГРОМАДЯН З МЕТОЮ ДОТРИМАННЯ ЇХНЬОЇ АВТОНОМІЇ ТА СПРІЯННЯ ЇХНІЙ УЧАСТІ**

Принцип субсидіарності – із його основною ідеєю про те, що соціальну організацію належить будувати, починаючи знизу, а

---

<sup>7</sup> На прикладі Парижа ми можемо побачити подвійну особливість: метрополійний орган влади координує, поміж іншим, муніципалітет, який одночасно є департаментом згідно з третьою моделлю.

<sup>8</sup> За додатковою інформацією див. G. Mobilio «*Le città metropolitane*», Giappichelli, Torino, 2017, p. 167 ss.

не згори,<sup>9</sup> – пропонує структуру, у якій можна вирішувати проблеми метрополійного управління в цілому:

- 1) публічні послуги потрібно розміщувати на найнижчому рівні;
- 2) необхідно поважати автономію громадянина (індивідуальну та колективну);
- 3) варто сприяти участі у прийнятті рішень щодо загального блага.

Органи управління, що представляють загалом місто, повинні брати на себе вирішення питань та проблем, що структурно позначені тим аспектом, який може бути не доступним на меншому (районному) рівні, і водночас мають бути готові до втручання для того, аби підтримати, об'єднати і в деяких випадках заступити менший рівень, коли він виявиться безсилим. Цей же критерій варто застосовувати для компетенцій органів управління метрополійного рівня, де він існує у певній формі, відмінній від тієї, яка наявна на міському рівні.

Звичайно, оцінка рівня відповідності компетенцій, відведених для органів управління певного рівня (чи то на рівні метрополійних органів управління, чи на районному рівні) може бути предметом суперечки (а також політичної полеміки), тому було б дуже корисно створити певні методи визначення для здійснення оцінки відповідності з цієї точки зору.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> A. Delcamp, *La démocratie municipale chez nos voisins: une typologie*, in *Pouvoirs*, 73 (1993), p. 125.

<sup>10</sup> Див. оцінку Європейської комісії щодо дотримання принципу субсидіарності, який повинен бути сформований, коли комісія пропонує нормативний акт.

Для того, щоб зробити цей підхід більш конкретним, буде корисно проаналізувати деякі документи Ради Європи, у яких зроблено спробу висвітлити нашу тему, та взяти до уваги певні рішення, запропоновані порівняльним правознавством, а також виділити декотрі подальші проблеми, що ще більше ускладнюють цю ситуацію. Зокрема, доцільно розглянути питання про взаємозв'язок між метрополійними та регіональними (чи держави-члена) органами управління.

## **СУБСИДАРНІСТЬ У ДЕЯКИХ ДОКУМЕНТАХ РАДИ ЄВРОПИ:**

### *Сприяння партисипативній демократії*

Одним із важливих аспектів субсидіарності в метрополійному управлінні є значення участі громадян у місцевих органах самоврядування великих міст та важливість залучення їх до таких органів, про що йдеться у Резолюції №1964 (2013) Парламентської асамблеї Ради Європи, де під №5 вказано: *«Асамблея заохочує всі держави-члени Ради Європи продовжувати сприяти ефективному управлінню на всіх рівнях управління, приділяти особливу увагу великим метрополіям як демократичним «лабораторіям» та створювати законодавчі й інституційні умови, які підтримують та стимулюють консультування громадян, участь та залучення на місцевому рівні».*

І все ж, якщо ми приймемо традиційний погляд, згідно з яким муніципалітети є «символами демократичного життя»<sup>11</sup>, або, якщо ми повернемося до дуже добре відомого твердження

---

<sup>11</sup> A. Delcamp, *La démocratie municipale chez nos voisins*, p. 125.

Токвіля, що розглядає муніципалітет як «школу демократії», впровадження цих принципів у метрополійних регіонах, безсумнівно, буде складнішим, ніж у малих та середніх містах, але ми не повинні так легко відмовлятися від своїх зусиль. Таким чином, ми можемо знайти у багатьох документах Ради Європи намір відшукати місце на рівні місцевого самоврядування в межах метрополій, яке відповідатиме малому або середньому муніципалітету.

У цьому контексті вже згадувана Резолюція 1964 (2013) на більш пізньому етапі намагається розробити принцип участі, підкреслюючи користь вивчення досвіду інших великих метрополісів та впровадження європейських стандартів ефективного управління: необхідно розробити партисипативні інструменти, громадяни повинні отримати ефективне консультування, варто заохочувати освіту до демократичної участі, особливо для молоді, повністю використовувати інформаційні технології; наявність національних інтересів в органах управління великих міст має бути прозорою:

*8. Із метою консолідування ефективного демократичного управління та сприяння йому, а також з огляду на потребу участі громадян на місцевому рівні, зокрема шляхом вивчення досвіду, досягнутого в деяких великих метрополісах, Асамблея закликає держави-члени:*

*8.1. створити законодавчу та інституційну базу для місцевих демократичних структур та процесів таким чином, щоб забезпечити ефективне місцеве самоврядування великих метрополісів;*

*8.2. заохочувати та підтримувати підходи до ефективного управління великих метрополісів,*

зокрема шляхом впровадження наявних європейських стандартів та організації обміну досвідом на національному та міжнародному рівнях (у тому числі через асоціації місцевих органів влади);

8.3. кожного разу, коли зростає національний інтерес у розвитку метрополійних територій (як це часто трапляється щодо столиць або міст, які є рушійною силою економічного розвитку), гарантувати прозорість такого інтересу, а також забезпечити повне визнання місцевих органів влади та – через них – місцевих жителів, яких торкнулися зміни, зацікавленими сторонами процесу розвитку;

8.4. віддавати перевагу підтримці та подальшому розвитку механізмів участі на місцевому рівні шляхом виділення достатніх ресурсів, розробки відповідних процедур, що забезпечують кваліфікацію працівників та підвищують обізнаність громадян щодо різних можливостей залучення;

8.5. разом із організацією прозорих консультацій громадян щодо питань розвитку міста, які ініціюють державні органи влади або приватні зацікавлені сторони (ініціатива зверху), сприяти та розвивати механізми участі, за допомогою яких самі громадяни можуть активно брати участь у місцевому розвитку, висловлюючи свої занепокоєння, стимулюючи зміни, що відповідають їхнім потребам, та провадячи активну діяльність у своїх місцевих громадах (підхід «знизу – вгору»);

8.6. розробляти та впроваджувати спеціальні програми щодо підвищення обізнаності та освітні



*програми з питань демократичної громадянськості, залучаючи молодь із раннього віку, щоб допомогти їм стати зацікавленими та активними громадянами своїх громад, незалежно від їхнього рівня освіти чи приналежності до соціальних верств;*

*8.7. сприяти використанню комунікаційних технологій та соціальних засобів масової інформації у залученні громадян на місцевому рівні (спеціальні веб-сайти, соціальні мережі, електронна пошта, місцеве телебачення) за необхідності.*

Відтак, якщо представницька демократія на місцевому та метрополійному рівнях є неминучим аспектом демократії, і якщо представництво іноді може бути інтегроване шляхом використання прийомів прямої демократії, Рада Європи за таких обставин нагадує про важливість партисипативної демократії та її типових інструментів, таких як громадські консультації, діалог, публічні дебати. Під час використання таких інструментів увагу зосереджено менше на підрахунку голосів або думок та більше на зобов'язанні учасників діалогу аргументувати свою позицію та надавати їй мотивацію; важливо, що цей обов'язок представляти аргументи лежить як на керівних органах влади, так і на громадянах, які самоорганізувались, і від яких вимагають спрямувати свої інтереси та вимоги в русло діалогу. Якщо цей аспект місцевого самоврядування буде належним чином активований, вдасться досягнути значного прогресу в якості управління великими містами.

## *Децентралізація в межах великих міст*

Можна також віднайти певний «різновид» субсидіарності у Рекомендації №188 (2006) Конгресу місцевих та регіональних влад щодо *Ефективного управління в європейських метрополійних регіонах*. У цьому документі державам-членам пропонують, з одного боку, «створювати форми інтеграції, ефективного співробітництва та узгодженості для координації окремих та роздроблених місцевих органів влади» та «створювати горизонтальне та вертикальне співробітництво чи координацію між різними рівнями державних органів влади, а також між цими органами влади та неурядовим сектором». Водночас принцип субсидіарності чітко згадано в №8.IV.c цього документа стосовно підзвітності, де Конгрес говорить про те, що «розподіл завдань та обов'язків щодо процесу виникнення ідей, прийняття рішень та реалізації між різними установами метрополійних регіонів повинен бути чітким», а також що «відповідно до принципу субсидіарності» виконання завдань та підзвітність перед зацікавленими сторонами «варто закріплювати якомога ближче до громадян».

Найчіткіше формулювання можна знайти у *Європейській хартії міст II*, прийнятій у 2008 році, де офіційно підтверджено таке: «Що стосується повноважень і відповідальності територіальних органів, то ми вважаємо, що відповідний перерозподіл повноважень є ключовим чинником в демократичному функціонуванні наших міст. У зв'язку з цим ми підтверджуємо нашу прихильність принципу субсидіарності, який регулює належний розподіл повноважень між національними та місцевими рівнями».

Але *Європейська хартія міст II* не зупиняється на такому загальному твердженні, у якому посилаються на принцип субсидіарності для регулювання відносин між національним та

місцевим рівнями. Насправді документ продовжує розвивати ідею, підкреслюючи, що «принцип субсидіарності не має зависати в просторі між державою та місцевим органом. Він повинен регулювати розподіл відповідальності між різними рівнями місцевих органів влади і усередині самих територій. Виходячи з цього ми вважаємо, що загальний принцип розподілу повноважень в області публічного управління в наших містах повинен ґрунтуватись на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до жителів міст. Цей принцип повинен застосовуватись, наприклад, як на широких міських просторах, так і на підміських територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження на місцях. Окрім цього, розподіл повноважень та обов'язків на регіональному та місцевому рівні належить супроводжувати на всіх відповідних рівнях виділенням усіх необхідних засобів, передусім фінансових, для виконання цих обов'язків у повному обсязі».

Із цієї точки зору децентралізація в межах великих метрополісів має передбачати створення виборних органів у районі, а не тільки на рівні міста в цілому, а також передачу їм обов'язків, фінансових ресурсів та бюджетної автономії.

### *Субсидіарність і солідарність між місцевими територіями*

На мою думку, важливо підкреслити, що сама собою солідарність є аспектом принципу субсидіарності, якщо остання призначена не лише як закріплення компетенції на користь меншого рівня влади, а як принцип, який включає в себе також динамічний аспект, який дозволяє і навіть вимагає втручання більш високих рівнів, коли менші зазнають невдачі.

Водночас, солідарність виходить у певному сенсі поза межі субсидіарності, якщо її сприймати як потребу в солідарності між різними органами місцевого самоврядування (отже, горизонтальна, а не вертикальна солідарність) та необхідність перерозподілу ресурсів між більш та менш сприятливими територіями. *Хартія міст II* підкреслює цей елемент, стверджуючи, що «потреба територіальної рівності викликає необхідність того, щоб міста могли б вносити свій вклад в перерозподіл ресурсів. Такі заходи повинні дозволити понизити рівень неминучої територіальної нерівності», а «послаблення державного нагляду та, як наслідок, емансипація містечок та міст не можуть відбуватись в збиток такої необхідної солідарності між місцевими територіями. Незалежність містечок та міст, що постійно зростає, не повинна призвести до жорстокої, нерегульованої конкуренції між місцевими територіями. (...) Держава повинна бути гарантом цієї солідарності, яку належить встановити в контексті пропорційного, регіонального, національного та європейського просторового планування».

Тут ми можемо побачити, що національна влада – не лише органи управління на метрополійному та місцевому рівні – також повинна брати участь в управлінні метрополійного регіону. Як правило, це очевидно в країнах із сильною централістичною традицією, але цей вимір не повинен зникати, навіть якщо принцип місцевого самоврядування є повністю прийнятим та впровадженим у конституційну та адміністративну організацію. Зазначена вище вимога про те, що національні інтереси в органах управління великих метрополісів мають бути прозорі, не виключає того, що ці інтереси в принципі усе ж таки існують, ідеться лише про те, що із цими інтересами потрібно ознайомити громадян і розглядати їх у контексті місцевих демократичних органів управління.

## ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ТА ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИХ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

Принцип субсидіарності варто застосовувати і до конституційної системи України не тільки тому, що Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 1997 року, а й через те, що деякі принципи Конституції України співзвучні таким ідеям, незважаючи на те, що радянська спадщина залишила в країні конституційну культуру, яка не сприяла участі громадян і керувалася принципами вертикальної влади та концентрації політичної влади в органах державної влади.<sup>12</sup>

Основні принципи Конституції України 1996 року<sup>13</sup> коротко характеризують комплексну рівновагу між прийняттям «унітарної» форми держави (ст. 2), а також визнанням та гарантією місцевого самоврядування (ст. 7): стаття 5 розглядає органи державної влади та органи місцевого самоврядування як форму реалізації народного суверенітету,<sup>14</sup> а стаття 3

---

<sup>12</sup> Див. матеріали Центру європейських досліджень Астонського університету (Aston Center for Europe), «*Місьцеве та регіональне управління в Україні та розвиток співробітництва між Україною та ЄС*», Європейський Союз, Брюссель 2011 рік за посиланням: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/local-regional-government-ukraine.pdf>, стор. 4 та 5.

У Резолюції – CG (25) 8 FINAL, «Місцева та регіональна демократія в Україні» від 31 жовтня 2013 року можна знайти таку думку: “11. Загалом нинішня система має «радянські риси» і зберігає «рудименти»: брак прозорості та чіткості структури місцевого та регіонального самоврядування, вертикальний розподіл повноважень із недостатньою увагою до принципу субсидіарності (дуже нечіткий розподіл функцій між численними місцевими адміністративними підрозділами), систему державних фінансів, погано пристосовану до сучасних потреб ринкової економіки, і ризик порушення координації та співпраці між територіальними одиницями державної адміністрації і місцевих органів влади».

<sup>13</sup> Наведений текст є англійським перекладом, опублікованим на веб-сайті ОБСЄ.

<sup>14</sup> Стаття 5.2: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

підтверджує, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, що опосередковано передбачає аспект місцевого самоврядування, оскільки підзвітність цілком можлива особливо в цьому аспекті. Навіть більше, стаття 38 пов'язує місцеве самоврядування із демократією, визнаючи право усіх громадян *«брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»* та *«рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування»*.

Пошук рівноваги між алгоритмом «згори вниз» та «знизу вгору» можна побачити у ст. 118, що стосується децентралізації державної влади,<sup>15</sup> а також у ст. 119, у якій регулюються повноваження місцевих державних адміністрацій.<sup>16</sup> Такий

---

<sup>15</sup> Стаття 118. «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. / Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. / Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. / Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. / Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. / Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. / Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. / Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. / Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

<sup>16</sup> Стаття 119. «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: / 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; / 2)

пошук рівноваги також можна побачити в положеннях про глобальну модель «територіального устрою України» (розділ VIII). Відповідно до статті 132 Конституції, «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Відповідно до статті 133, «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села»; у цьому ж пункті перелічено області, на які поділено територію республіки, а також два міста – Київ та Севастополь, – яким присвоєно «спеціальний статус», визначений законодавством. Хоч Конституція визнає законодавчу владу регіону Криму, області є адміністративними регіонами, на основі французької чи польської моделі.

Розділ IX Конституції України регулює місцеве самоврядування, яке визначено у статті 140 як *«право територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. (...) Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи*

---

законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; / 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; / 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; / 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; / 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; / 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень”.

*місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».*<sup>17</sup>

Конституція, з одного боку, закріплює за національним законодавством регулювання *«особливостей здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі»*, але водночас залишає в компетенції міських рад *«питання організації управління районами в містах»* (ст. 140). Таким чином, Конституція відкриває шлях до створення різних форм організацій самоврядування, але і в цьому випадку залишає прийняття рішення представницьким органам місцевого самоврядування, які мають право визнати представницькі органи «ближчими» до громадян: *«сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».*<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Інше положення ст. 140 стверджує: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

<sup>18</sup> Правила щодо політичної організації місцевого самоврядування можна знайти у статті 141 Конституції України:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради. / Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років. / Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах. / Статус



---

голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. / Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради”.

Статті 142 та 143 визначають бюджетні повноваження та компетенції органів місцевого самоврядування.

Стаття 142. «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. / Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. / Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

Стаття 143. «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. / Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. / Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. / Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

Згадані вище положення Конституції України залишають прийняття рішення щодо децентралізації в межах міста винятково на розсуд органів самоврядування міста, а отже, й питання про утворення районних рад із певною сферою компетенції, бюджетами та відповідальністю.

На даний момент в Україні є 19 міст, які вирішили утворити райони в межах міста, а загальна кількість районів у межах міст становить 111 в усій країні.<sup>19</sup>

Можна сперечатися стосовно того, яким є мінімальний демографічний рівень, що вимагає запровадження районів у межах міста, у кожному разі в Європі знайдемо різні шляхи вирішення (межу можна встановити на відмітці 250 000 або принаймні близько до 500 000 жителів<sup>20</sup>). Це може також бути предметом дискусії, у випадку якщо характерні особливості певного міста сприяють або не сприяють розвитку культури місцевого самоврядування на рівні району, особливо якщо

---

<sup>19</sup> Єдине англomовне джерело, до якого я зміг отримати доступ, зазвичай вважають не надто надійним з наукової точки зору: [https://en.wikipedia.org/wiki/Urban\\_districts\\_of\\_Ukraine](https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_districts_of_Ukraine). Обласними центрами є: Київ, Севастополь, Донецька область, Дніпропетровська область, Житомирська область, Запорізька область, Кіровоградська область, Полтавська область, Луганська область, Львівська область, Миколаївська область, Одеська область, Крим / Сімферополь, Сумська область, Харківська область, Херсонська область, Черкаська область, Чернівецька область, Чернігівська область. Перші сім міст у цьому переліку є найбільшими за кількістю населення (усі з населенням більше ніж 700 000 жителів). Якщо ці дані можна вважати надійними та оновленими, містами з понад 250 000 жителів є: Кривий Ріг (652 380 жителів), Маріуполь (481 626 жителів), Хмельницький (398 346 жителів), Севастополь (379 200 жителів), Макіївка (376 610 жителів) та Вінниця (352 115 жителів), Горлівка (278 550 жителів) та Рівне (255 106 жителів).

<sup>20</sup> Згідно з інформацією, розміщеною за покликанням <http://worldpopulationreview.com/countries/ukraine-population/cities/> (сторінку відвідав 20 жовтня 2017 року о 12.12 ) в Україні є 5 міст із кількістю населення, що перевищує 1 мільйон, у 4 містах кількість населення коливається між 500 000 та 1 мільйоном, у 13 – між 250 000 та 500 000 та у 19 – між 100 000 та 250.000 (два міста з останньої категорії є дуже близькими до позначки 250 000).

території районів, як видається, позбавлені загальної ідентичності та ризикують стати продуктом штучного, нав'язаного згори, створення.

Але варто чітко розуміти, що, з одного боку, створення місцевих районів із демократично легітимізованими органами влади та конкретними обов'язками є необхідним у тих містах, де існують місцеві, субміські відмінні риси (і вимога громадян щодо створення таких органів є корисним показником наявності такої «ідентичності»).

З іншого боку, навіть коли частина міста була створена нещодавно і спільна історія відсутня, а тому вона ще не має спільної ідентичності, сформованої часом, то ідентичність поступово формується через життя людей у спільному та колективному просторі, а отже, визнання районних органів влади міською радою може стати корисним інструментом для запровадження та надання змісту політичній демократії шляхом створення політичного та адміністративного простору, у якому громадяни можуть отримати сферу для впливу на рішення щодо їхнього спільного життя, а публічні послуги можуть стати ближчими до громадян.

Визнання районів у великих містах не має здійснюватися за рахунок загальноміської солідарності, а також з огляду на той факт, що солідарність – це лише інша сторона субсидіарності: передача влади рівню, найближчому до громадян, належить узгоджувати із відповідальністю загальноміських органів влади за загальний розвиток міста та рівновагу між її частинами в умовах національної солідарності.

## ОГЛЯД НАЯВНИХ СИСТЕМ МЕТРОПОЛІЙНОГО УПРАВЛІННЯ

*Др. Джузеппе Мобіліо, докторант конституційного права, університет Флоренції, Італія*

---

Управління в метрополійних регіонах постає як важливе свідчення того, як ми розуміємо територіальну автономію, демократію та здійснення свобод. Це результат пошуку рівноваги між централізмом та локалізмом. Таким чином, управління в метрополійних регіонах є ключовим елементом для розуміння історії багатьох країн, а також відображенням стану нинішніх інститутів влади.

Передумови добре відомі. Економічна криза, яка атакує Єврозону з 2008 року, стимулювала до кількох трансформацій. Як зазначила професор Таня Гроппі, криза висунула на перший план необхідність реформування та скорочення територіальних урядів, аби зменшити державні витрати та впроваджувати європейську політику жорсткої економії.

Але загалом багато європейських держав запустили реформи основних регіональних та місцевих систем. У цьому контексті вони також експериментували з реформами щодо метрополійного управління як іншого способу управління регіонами, які через свою специфіку вимагають диференційованого підходу.

У зв'язку з такими обставинами, нещодавні реформи щодо метрополійних регіонів у Європі включають широкий спектр різноманітних рішень:

- Наприклад, деякі країни створили нові рівні влади, яких розглядають як двигунів соціально-економічного розвитку.

Це стосується “Métropoles”, запроваджених у Франції 2010 року, або “Citta metropolitana”, створених в Італії у 2014 році.

- Натомість інші країни скасували обов’язковий метрополійний рівень, як це трапилось у Нідерландах у 2014 році з міською агломерацією Амстердам.

Такі досвіди дозволяють виявити недоліки та переваги, а також служать прикладами та орієнтирами для інших країн, у яких розглядають реформи щодо метрополійних регіонів.

Що означає метрополійний регіон? Які межі повинні мати метрополійні органи самоврядування? У кожній країні існує своя відповідь на ці запитання, оскільки різні змінні складові та чинники – географічні, соціальні, економічні та міські – відіграють певну роль.

Існує політична проблема щодо того, які саме змінні варто розглядати і як вони взаємодіють поміж собою та з адміністративними межами. Метрополійні регіони визначаються за соціально-економічним явищем, потоками населення, яке доїжджає, демографічними вимірами, міським розширенням, щільністю несільськогосподарських видів діяльності. І дуже часто інституційні межі не збігаються із дійсними межами метрополійного регіону.

ОЕСР визначає метрополійний регіон як "функціональну міську зону" з щонайменше 500 000 жителів. Функціональна зона – це міська агломерація з міським центром та навколишніми територіями, які постійно забудовують. Межі функціональної зони визначає частка мешканців, які доїжджають із навколишніх територій у міський центр.

У країнах ОЕСР метрополійні регіони займають лише 4% землі, але в них налічується близько половини населення (200

мільйонів людей) і майже 55% валового внутрішнього продукту (ВВП); а приблизно дві третини населення проживає в міських агломераціях із понад 50 000 жителів.

Кожна країна обрала дуже різні критерії для визначення зовнішніх меж метрополійного регіону:

- В Італії, наприклад, міста-метрополії збігаються зі старими провінціями, межі яких встановила держава в XIX столітті.
- У Франції *Métropoles* ототожнюють із територіями “з протяжністю та без анклав”, які визначають по-різному на основі добровільних або обов'язкових процедур: у першому випадку вони охоплюють 400 000 мешканців у межах “*aîre urbain*” (визначаються за міськими та людськими параметрами).
- У Німеччині немає органів місцевого самоврядування, яких визначають як “метропольне місто”, а натомість існує різноманіття органів управління, зокрема, у межах “*Metropolregionen*”.

Як управляють цими регіонами? Які інституційні рішення та демократичні практики застосовують щодо них? Як здійснюють адміністративні функції та знаходять ресурси? Ці питання не можна вирішувати за допомогою такого ж підходу, як і щодо традиційних та історичних територіальних органів самоврядування, таких як “боро”, “комуни”, “муніципалітети”, “округи”, “департаменти”, “провінції” та інші.

У метрополійних регіонах ми розглядаємо громади, як укорінені з давніх часів на певній території. Органи метрополійного самоврядування особливі тим, що їхня суть є соціально-економічним явищем. У нас – зовсім інша

організаційна структура, а отже, зовсім різні потреби щодо управління.

Кількісні дані: відповідно до звіту ОЕСР 2015 року 68% аналізованих метрополійних регіонів мають органи управління. 18% мають право затверджувати нормативні акти.

Компетенції: 81% органів метропольного врядування працюють над регіональним розвитком, 78% у сфері транспорту та 67% над територіальним плануванням. Є також сфера утилізації відходів (35%), водопостачання (35%), культура та дозвілля (29%), туризм (26%), каналізаційно-очисна система (26%), енергетика (15%).

Різні рішення:

- неофіційне/м'яке координування 52%
- міжмуніципальні органи самоврядування 24%
- надмуніципальні органи самоврядування 16%
- спеціальний статус "метропольних міст" 8%

Більшість зі згаданих вище рішень співіснують в одній і тій же країні.

Зараз я б хотів виділити кілька питань для подальших обговорень:

#### 1. Потрібно брати до уваги конституційні рамки.

Середовище для метрополійної влади є дуже відмінним, якщо немає письмової конституції, як у Великій Британії, де можна спиратись на дуже давні традиції місцевого самоврядування та де взаємини з парламентом набувають іншої форми та ролі, ніж в інших країнах.

Або розгляньте автономію, визнану федеральними конституціями, як у Німеччині, або регіональними конституціями, як в Іспанії, де державний чи регіональний рівні мають багато повноважень щодо місцевих систем або фінансової автономності.

Розгляньте також конституції, що представляють режими унітарного суверенітету. Пригадайте Італію, де конституція визнає адміністративну, фінансову, статутну автономність органів метрополійного врядування; або Францію, де конституція підтверджує принцип "libre administration des collectivités territoriales" ("вільне управління місцевої влади") та принцип "décentralisation" (децентралізації).

## 2. Демократична легітимність та підзвітність політичних органів.

Згідно з інформацією ОЕСР:

- Обрані посадовці органів місцевого самоврядування становлять 55% усіх органів влади.
- У 7% усіх випадків органи управління включають представників інших зацікавлених груп або приватних осіб, окрім призначених посадових осіб;
- У 11% випадків проводять спеціальні публічні вибори.
- У 13% органів управління включають членів, обраних за іншими критеріями. У таких випадках представників, як правило, призначають національні органи влади або вищі рівні субнаціональних органів влади.

Я вважаю, що ОЕСР має на увазі всі форми органів управління, а не лише політичні або представницькі. Такий підхід передбачає



охоплення широкого діапазону ситуацій, починаючи від прямих виборів метрополійних органів, як у випадку “Métropoles” у Франції з 2013 року або мера Великого Манчестера цього ж року до призначення метрополійних представників опосередковано з тих, що входять до складу органів місцевого самоврядування, такі як іспанські “Áreas metropolitanas” та італійські “Citta metropolitane”.

Тут на думку спадає Європейська хартія місцевого самоврядування та положення про те, що право керувати державними справами “здійснюють ради чи асамблеї, до складу яких входять представники, вільно обрані шляхом таємного голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права”. Як відомо, Іспанія зробила особливі застереження щодо “provincias” (провінцій) та їхніх непрямих виборних органів; натомість Італія вважає себе повністю зв'язаною умовами Статуту.

### 3. Інші аспекти стосуються метрополійних функцій. Ми не можемо обмежуватися законодавчими положеннями

Передусім, існує зв'язок між функціями та легітимністю політичних органів: якщо органи метрополійного самоврядування безпосередньо надають послуги та вигоди, очікується, що їхні політичні органи є безпосередньо підзвітними; якщо такі завдання виконують за рахунок муніципалітетів, може також виникнути послаблення легітимації політичних органів, наприклад, шляхом їхнього непрямого вибору або альтернативних форм демократичної участі.

Також ми повинні зосередити увагу на практиці та введенні в дію, на конкретному здійсненні адміністративних функцій та, цитуючи тему наступного засідання, на реальній

“децентралізації та розподілі повноважень у метрополійних регіонах”.

Існують органи метрополійного самоврядування, що безпосередньо пропонують послуги та вигоди, які надають власні працівники (як-от деякі італійські міста-метрополії для впорядкування доріг або приміщень шкіл), та інші органи метропольного самоврядування, які звертаються за допомогою до функціональних органів. Адміністрація Великого Лондона є зразковим прикладом такої практики.

## **ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПРЕДСТАВНИКІВ**

Із теоретичної точки зору всі моделі коливаються між двома основними діаметрально протилежними поглядами: структурними та функціональними рішеннями.

Прикладами структурних рішень є:

- Інтеграція: створення нових органів влади внаслідок процесу об'єднання, під час якого влада розширює свою територіальну юрисдикцію шляхом поглинання інших органів влади.
- Однорівневі органи влади: створення однорівневого управління з новим органом влади, наділений адміністративними функціями для всього регіону, також замість територіального рівня, що є ближчим до населення.
- Столиці: присвоєння спеціального конституційного статусу усьому місту-столиці.

Ці схеми містять такі слабкі моменти:

- Призведення до більших витрат та відсутність реагування.
- Ініціювання комплексних реформ із ризиками вилучення нового інституту влади з багаторівневих систем.
- Сприяння кращому розвитку та плануванню інфраструктури, але не рівноправності.
- Політична недієздатність.
- Вища тенденція до централізації повноважень.

Прикладами функціональних рішень є:

- Асоціації: створення більш гнучких інститутів влади для управління конкретними послугами та адміністративними функціями.
- Адміністративні засоби: спільні офіси, договори між публічними органами влади, визначення функцій.

Ці схеми передбачають наявність слабких моментів у питаннях, що стосуються:

- Фрагментації, із різноманітним розподілом адміністративних компетенцій та функцій.
- Нижчої здатності й сили у прийнятті рішень в інтересах усього регіону.
- Відсутності територіального представництва в політичних установах.
- Ризику припинення динаміки розвитку всередині метрополійного регіону для відносин влади.

Жодне з міжмуніципального, надмуніципального або метрополійного врядування, із яким довелося конкретно мати справу, не може повністю бути зреалізоване в межах цих концептуальних моделей. У процесі застосування набутих знань доводиться позичати певні аспекти в одного чи іншого з протилежних рішень, аби подолати згадані слабкі моменти. Кожна країна практикує рішення, у якому поєднано структурний та функціональний аспекти.

Спробами зміцнити функціональні рішення є:

- Зобов'язання муніципалітетів створити асоціації для виконання конкретних компетенцій
- Зобов'язання муніципалітетів передати певні функції установам асоціацій
- Створення спеціалізованих відомств та тимчасових органів із юрисдикцією для виконання конкретних завдань, що поширюється на весь регіон.

Спроби послабити структурні рішення полягають у:

- Непрямих виборах метрополійних органів, наприклад шляхом обрання членів ради метрополійного регіону серед міських голів та надання їм політичного мандата на представництво муніципалітетів.
- Поділі головного муніципалітету на більшу кількість адміністративних відомств із метою послабити доцентрову силу метрополійного центру.
- Наданні значної фінансової автономності органам влади на муніципальному рівні всередині метрополійних регіонів.

Під час Круглого столу в м. Київ було, зокрема, обговорено такі європейські моделі метрополійних регіонів:

### **Адміністрація Великого Лондона (Greater London Authority):**

Великий Лондон є чи не найстарішим та найбільш зразковим європейським прикладом метрополійної системи врядування.

Закон про управління Лондоном 1963 року вперше ввів дворівневу систему, згідно з якою над 32 боро та Лондонським Сіті було встановлено вищий рівень – Раду Великого Лондона. Після цього у 1986 Раду Великого Лондона скасував уряд консерваторів, а далі через Закон про Адміністрацію Великого Лондона 1999 року було створено Адміністрацію Великого Лондона. Сьогодні Адміністрацію Великого Лондона (АВЛ) очолює мер Лондона, обраний шляхом прямого голосування, а також Лондонська асамблея, яку складають 25 обраних членів; такий підхід демонструє ознаки структурного рішення. Стратегічні повноваження АВЛ стосуються хоча й чітко окреслених, проте актуальних секторів, таких як транспорт, охорона правопорядку, економічний розвиток, планування в разі аварійних ситуацій або пожежі. Крім того, за своєю структурою Адміністрація Великого Лондона має “тонке” бюрократичне управління, оскільки відповідальність за надання послуг у цих сферах покладено на кілька функціональних органів. Також АВЛ співіснує з 32 боро в межах його периметра, які є відповідальними за сфери медичного обслуговування, соціальних послуг, за заявки на перепланування, збір та утилізацію відходів. Існує також чіткий поділ компетенцій АВЛ та боро (як кажуть, “у всьому Лондоні, але в межах боро” (“London-wide but boroughs”).

АВЛ головним чином фінансують за рахунок прямих державних коштів, проте така адміністрація також постає як орган, що встановлює нормативні приписи з обмеженими повноваженнями щодо збору місцевих податків.

### **Місто-метрополія (città metropolitane):**

У квітні 2014 року італійський парламент ухвалив закон №.56/2014, який реорганізував усю систему органів місцевого

самоврядування середньої ланки та створив новий рівень управління під назвою Città metropolitana (місто-метрополія).

Регіони десяти найважливіших провінцій країни (Рим, Мілан, Неаполь, Турін, Генуя, Болонья, Флоренція, Венеція, Барі та Реджо-Калабрія) були перетворені в міста-метрополії з особливими повноваженнями, що відповідають структурному рішенню.

Нові метрополії функціонують із 1 січня 2015 року. Città metropolitana складається з муніципалітетів (Comuni), які були частиною однієї провінції.

Метрополійна структура органів управління містить відповідні ознаки функціонального рішення. Кожне місто-метрополію (Città metropolitana) очолює мер метрополії (Sindaco metropolitano), який є мером головного міста (capoluogo). Мерові міста-метрополії допомагають два органи: законодавчий орган, Рада метрополії (Consiglio metropolitano), членів якого обирають міські ради кожного муніципалітету в Città metropolitana шляхом непрямих виборів; та незакондавчі збори, метрополійна конференція (Conferenza metropolitana), яку складають мери муніципалітетів у межах метрополійного регіону.

Міста-метрополії зберігають за собою всі основні повноваження, які раніше були передбачені законодавством щодо провінцій, тобто повноваження стосовно так званої загальноміської території (сільське господарство, довкілля, утримання шкіл, туризм тощо). Інновація полягає в тому, що закон №56/2014 визначає перелік шести нових компетенцій: прийняття трирічного стратегічного плану для метрополійного регіону; загальне міське планування; координування та

формування мережі публічних послуг; місцеві інфраструктури; економічний та соціальний розвиток; а також заохочення та координування роботи інфраструктур інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Кожну функцію міста-метрополії мають здійснювати в тісній співпраці з муніципалітетами.

Міста-метрополії фінансують головним чином через прямі державні дотації або шляхом виділення частини доходів державного бюджету з дуже обмеженими правами на встановлення податків.

### **Метрополіс(Métropole):**

У Франції також нещодавні реформи запровадили новий рівень метрополійного врядування, під назвою Métropole ("метрополіс"), у контексті широко розповсюдженої традиції функціонального та міжмуніципального співробітництва.

Спершу Закон №1563/2010 дозволив муніципалітетам із певними демографічними, географічними та економічними показниками доєднатись до нових органів метрополійного самоврядування. Кілька років потому Закон№58/2014 увів важливі зміни, зокрема усунув таку добровільну процедуру та інститут влади Métropoles згідно із законом, перетворивши деякі наявні établissements public de coopération intercommunale (тобто колишні асоціації між муніципалітетами) в органи метрополійного самоврядування та зорієнтувавши Métropoles на структурний підхід.

Métropoles очолюють метрополійні ради (Conseils de la Métropole), яких із 2013 року обирає шляхом прямих виборів президент (його, своєю чергою, обирає Рада (Conseil), а також інший колегіальний орган (Conférence métropolitaine), до якого



входять усі мери муніципалітетів у межах метрополійного регіону для забезпечення співробітництва з муніципалітетами та громадянським суспільством.

Нові органи метрополійного самоврядування залишили за собою всі компетенції попередніх établissements public de coopération intercommunale та отримали низку нових функцій, які муніципалітети повинні їм передати, зокрема у сфері економічного, культурного та суспільного розвитку, територіального планування, житлових питань, довкілля, безпеки в місті.

Метрополійні міста у Франції завдяки посиленій фінансовій автономності виграють більше, ніж схожі органи місцевого самоврядування в інших країнах. Métropoles мають право на встановлення податків, що гарантує їм половину прибутку, проте вони також користуються перевагами тарифів на публічні послуги та отримують частину державного бюджету.

### **Метрополійні регіони (Àreas Metropolitanas):**

Іспанія дотримується інституційної традиції в міжмуніципальному співробітництві через різні гнучкі асоціації (головним чином Mancomunidades і Consorcios). Це є однією з основних причин, які виправдовують недостатнє розповсюдження органів метрополійного самоврядування в Іспанії, а також, з одного боку – функціональну характеристику кількох метрополійних органів, які було встановлено, а з іншого – зосередження їхніх компетенцій у межах конкретних сфер або публічних послуг.

Найбільш значущим органом метрополійної влади є Àrea Metropolitana, що в Барселоні, такий орган створено за Законом Каталонії №31/2010. У 1974 році було сформовано Corporación

Metropolitana de Barcelona, однак 1987 року його було скасовано і замінено новим Mancomunidad, на який покладено повноваження у сфері містобудування та інфраструктури, а також декількома функціональними органами, які мають повноваження у сфері збору та утилізації відходів, послуг із водопостачання та транспорту.

Сьогодні Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) складається з 36 муніципалітетів, що відповідають ширшій території колишнього Corporación. AMB управляють, по-перше, метрополійна рада (Consejo Metropolitano), що представляє всі муніципалітети цього регіону та яку обирають такі муніципалітети; по-друге, президент, обраний Consejo Metropolitano; а також виконавчий орган (Junta de Gobierno).

AMB має змішану систему фінансування: більшість прибутків надходять із муніципальних грантів, навіть попри те, що закон встановлює обмежені повноваження щодо накладання податків.

Як і було передбачено, AMB виконує деякі функції координування для загальноміського регіону у межах визначених сфер, по суті, AMB розглядають як орган без прямої політичної легітимності, який працює на основі стратегічних завдань.

### **Метрополійний регіон (Metropolregionen):**

На європейській картині метрополійного врядування зразковий приклад функціональних рішень демонструє Німеччина. У цій федеральній державі немає територіальних органів влади, які б, зокрема, мали назву "метрополійне місто", хоча метрополійними регіонами управляють мережі різних органів місцевого самоврядування.

Співробітництво та взаємодія включають усі територіальні рівні, у тому числі національний рівень (Bund), рівень федеральних земель (Länder), рівень районів (Kreise) як муніципальних асоціацій, муніципалітетів, що належать до районів (Gemeinden), рівень міських центрів, що не належать до районів (kreisfreie Städte), а також Länder із присвоєнням статусу столичного регіону (наприклад Берлін-Бранденбург). Кожен Länd володіє також законодавчими повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування та різними способами визначає шляхи регіонального співробітництва.

Такі обставини призвели до широкого кола ініціатив щодо створення регіональних об'єднань, що пролягають через Länder. У зв'язку з цим у Німеччині багато регіонів із певними соціально-економічними характеристиками визначено як метрополійні регіони, Metropolregionen (скажімо, Бремен-Ольденбург, Франкфурт Рейн-Майн, Гамбург, Ганновер, Міттельдойчланд, Нюрнберг, Рейн-Неккар, Рейн-Рур, Штутгарт). Кожен метрополійний регіон – це об'єднання, у якому беруть участь приватні та державні суб'єкти, кожен із яких має власну структуру управління.

### **Рекомендації для подальшого обговорення**

Функціональні рішення є більш гнучкими та краще відповідають все ще не стабілізованій системі метрополійного врядування. Натомість структурні рішення є більш жорсткими і придатними для співробітництва, яке вважають міцним та випробуваним.

У світлі таких міркувань є кілька тем, які можна було б обговорити детальніше.

## 1. Встановлення метрополійного управління

Встановлення метрополійного управління вимагає спільних передумов для зміцнення зв'язку та уникнення майбутніх конфліктів у межах метрополійного регіону.

Центральний уряд не може прийняти єдиного офіційного підходу "згори донизу": як встановлення органів метрополійного самоврядування, так і нав'язування примусового або необов'язкового співробітництва між органами місцевого управління вимагають залучати зацікавлених суб'єктів. Скажімо, мета полягає в тому, щоб запобігти блокуванню з боку муніципалітетів приєднання або розширення меж у системі управління.

- Яким був би оптимальний варіант, з огляду на функціональні або структурні рішення, порівняно з попереднім рівнем співпраці в межах метрополійних регіонів?
- Яка участь громад чи інституційних органів відповідає специфіці метрополійного регіону?
- Які види інформації гарантують залученням громадам чи інституційним органам влади?
- Наскільки гнучкою є система управління? Як можна змінити межі метрополійного регіону? Як вдасться залучити нових суб'єктів?

## 2. Розподіл функцій

Між органами метрополійного самоврядування та нижчими рівнями влади має бути чіткий розподіл функцій. У деяких випадках компетенції можуть здійснювати, а політику впроваджувати спеціальні органи, що складаються із

представників різних територіальних рівнів. Функції можна передавати від муніципального до районного рівня і навпаки.

Мета – запобігти тому, щоб муніципальні ради боялися втратити контроль та не бажали передавати повноваження на нижчий або вищий рівень. Для метрополійного врядування завжди характерні тісні взаємини між територіальними рівнями влади, що супроводжуються взаємною інтеграцією під час виконання функцій.

- Чи існує практика децентралізації функцій? За яких умов? Чи передають фінансові ресурси разом з адміністративними функціями?
- Передача функцій примусова чи необов'язкова?
- Чи існують політичні або технічні органи для прийняття рішень із метою здійснення функцій та політики, що представляють спільний інтерес?

### 3. Спроможність здійснювати функції

Органи метрополійного врядування можуть виступати як політичні суб'єкти або як органи влади на службі муніципалітетів. Вони працюють над впровадженням стратегій та співробітництвом між муніципалітетами, а також створенням публічних послуг на інфрарегіональному рівні. Це можуть бути нові інституційні схеми як для управління роздробленими міськими територіями, так і для визначення правильного масштабу управління на мезорівні.

Мета також полягає в заповненні прогалини щодо низької компетентності та браку навичок персоналу на місцевому рівні для управління справами місцевої громади.

- Чи можуть органи метрополійного самоврядування діяти як “координатор” у здійсненні муніципальних функцій, не займаючи місце муніципалітету?
- Чи можуть органи метрополійного самоврядування пропонувати свої послуги як професійних тренерів для місцевих адміністраторів?
- Як можна розподілити стратегічне та пряме управління між метрополійним і муніципальним рівнями?

#### 4. Виникнення метрополійних інтересів

Метрополійні регіони, як правило, потерпають від браку демократії: у зв'язку з інституційною фрагментацією всередині метрополійних регіонів політичні рішення приймають суб'єкти, які не представляють увесь регіон, а лише його частину; і навпаки, політика може бути впроваджена з боку тих політичних суб'єктів, які є занадто далекими та не відображають інтересів громади, що більш безпосередньо зацікавлена рішеннями.

Одним із головних викликів для метрополійного управління є зміцнення демократії в межах метрополійного регіону та участь людей за допомогою функціональних відносин з метрополійними інституціями.

Метою є прийняття політичних рішень, які не базуються на інтересах політичних груп або інших рівнів влади, а здійснюються для задоволення інтересів метрополійних громад.

- Чи гарантується належним чином демократія всередині метрополійних регіонів через вільні вибори, чи необхідно експериментувати з різними практиками участі?
- Які зацікавлені сторони потрібно залучити для прийняття політичних рішень?
- Як можливо зміцнити відчуття приналежності до метрополійного регіону?

# ДОКУМЕНТИ КОНГРЕСУ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ

---

## НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ У МЕТРОПОЛІЙНИХ РЕГІОНАХ<sup>21</sup>

### РЕЗОЛЮЦІЯ 407 (2016)<sup>22</sup>

1. Метрополійні регіони стають дедалі важливішою ознакою міського ландшафту Європи та дедалі частіше переважають у політичній, економічній і культурній діяльності, є двигунами розвитку та економічних успіхів.
2. Врядування цими регіонами також зазнає стрімких змін, де все більшу роль відіграють неурядові та невиборні організації. Виникають складні партнерські відносини, учасниками яких є представники різних рівнів влади та бізнес-сектору. Ці зміни створюють нові виклики традиційним формам представницької демократії.
3. Хоча у деяких метрополійних регіонах спостерігається створення динамічних нових форм участі та політичної підзвітності, інші страждають від зростання дефіциту демократії, а зміна влади та відмова від прийняття рішень дедалі більше віддаляє політиків від децентралізованої демократії.
4. ІКТ та нові медіа надають виборним представникам цих регіонів нових можливостей і створюють нові форми прозорості та підзвітності.

---

<sup>21</sup> Звіт CG31(2016)17final, прийнятий 21 жовтня 2016 р.

<sup>22</sup> Обговорювався та був прийнятий Конгресом 21 жовтня 2016 р.; 3-тє засідання (див. документ CG31(2016)17final, доповідач: Антоніо ЕРОЙ, Італія (Палата місцевих рад/Група Європейської народної партії в Конгресі).



5. Відтак Конгрес, спираючись на:
  - a. Довідкову правову базу Ради Європи щодо регіональної демократії (2002 рік);
  - b. Рекомендацію Конгресу 188 (2006 рік) про належне врядування у метрополійних регіонах Європи;
  - c. Європейську хартію міст (1992 рік);
  - d. Розділ другий Європейської хартії міст: Маніфест нової урбаністики (2008 рік);
  - e. Резолюцію Парламентської асамблеї 1964 (2013 рік) про належне врядування великих метрополісів;
6. Спостерігаючи, що бурхливий розвиток метрополійних регіонів у Європі спричиняє дедалі більшу розбіжність моделей урядування, відрізняючись як усередині країн, так і між ними;
7. Маючи стурбованість, що політичний розвиток та врядування метрополійними регіонами не завжди відбувається за оптимальних умов, з відповідними політичними структурами та наявністю діалогу з відповідними зацікавленими сторонами;
8. Погоджуючись із тим, що розвиток метрополійних регіонів має набувати форми органічної еволюції, яка була обрана та погоджена місцевими партнерами, а не нав'язана центральними органами влади;
9. Маючи переконаність у тому, що створення структур врядування метрополіями не має використовуватися як привід для рецентралізації компетенцій та повноважень;
10. Вважаючи, що всі нові структури врядування мають бути демократично підзвітні і не призводити до жодних руйнувань у системі місцевої демократії;

11. Підтверджуючи, що чіткий розподіл компетенцій є передумовою ефективного врядування;
12. Зобов'язується:
  - a. підтримувати та сприяти створенню відповідних багаторівневих політичних структур з метою ефективного врядування метрополійними регіонами з максимальною політичною підзвітністю та повагою принципу субсидіарності;
  - b. заохочувати місцеві зацікавлені сторони у метрополійних регіонах працювати разом, мати справжню прихильність щодо співробітництва, що ґрунтується на визнанні спільних інтересів;
  - c. продовжувати працювати над покращенням якості врядування метрополійними регіонами;
13. Закликає органи місцевого самоврядування у метрополійних регіонах працювати разом для забезпечення чіткого розподілу праці, завдань та відповідальності між:
  - a. метрополійним регіоном та його складовими;
  - b. міськими головами та радниками метропольних регіонів і міськими головами та радниками складових муніципалітетів;
14. Закликає органи місцевого самоврядування у метрополійних регіонах співпрацювати з органами місцевого самоврядування у метрополійних віддалених районах для забезпечення їхнього узгодженого розвитку в контексті надання державних послуг;
15. Пропонує асоціаціям місцевих та регіональних органів влади:
  - a. підтримувати метрополійні регіони у їхньому прагненні розробки інноваційних та відповідних форм

урядування, які відповідають принципу субсидіарності;

- b. сприяти використанню місцевих та регіональних медіа для сприяння прозорості, підзвітності та відчуттю колективної ідентичності у метропольних регіонах;

16. Запрошує метрополійні регіони:

- a. налагодити партнерські відносини з торговими палатами, професійними організаціями, представниками приватного економічного сектору та неурядовими організаціями для забезпечення гармонійного розвитку метрополійного регіону;
- b. розробляти планування метрополійного регіону за участю всіх відповідних зацікавлених сторін та представників з усіх рівнів влади;
- c. забезпечити чіткий розподіл завдань, відповідальності та повноважень у процесі прийняття рішень між різними установами та в межах різних установ з покладенням відповідальності відповідно до принципу субсидіарності;
- d. гарантувати демократичну підзвітність і легітимність шляхом прямого обрання органів метрополії або шляхом призначення виборних представників місцевих органів влади;
- e. підвищити прозорість процесів прийняття рішень шляхом онлайн-доступу до публічної інформації та стратегій інформування, використовуючи різноманітні медіа-формати для інформування громадськості;
- f. співпрацювати над розробленням нових форм підзвітності та залученості громадян.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ 392 (2016)<sup>23</sup>

1. Зростання метрополійних регіонів стало яскравою рисою урбанізації протягом останніх десятиліть. На території всієї Європи ці регіони дедалі частіше стають центром політичної, економічної та культурної діяльності, є двигунами розвитку та економічних успіхів.
2. Це зростання зазвичай супроводжується стрімким розвитком сільських віддалених районів метрополійних регіонів, оскільки люди полишають міста у пошуках більш доступного житла та покращення якості життя.
3. Оскільки метрополійні регіони стають незамінними економічними суб'єктами, які мають динамічний та космополітичний характер, вони створюють важливі питання територіального аспекту демократії та їхньої здатності відповідати потребам власних громадян.
4. Комплексний та багатоплановий характер врядування у метрополійних регіонах є зростаючим викликом представницькій демократії і потребує нових моделей територіального лідерства.
5. Відтак Конгрес, спираючись на:
  - a. Довідкову правову базу Ради Європи щодо регіональної демократії (2002 рік);
  - b. Рекомендацію Конгресу 188 (2006 рік) про належне врядування у метрополійних регіонах Європи;
  - c. Європейську хартію міст (1992 рік);

---

<sup>23</sup> Обговорювався та був прийнятий Конгресом 21 жовтня 2016 року, 3-тє засідання (див. документ CG31(2016)17final, доповідач: Антоніо ЕРОЙ, Італія (Палата місцевих рад/Група Європейської народної партії в Конгресі).

- d. Розділ другий Європейської хартії міст: Маніфест нової урбаністики (2008 рік);
  - e. Резолюцію Парламентської асамблеї 1964 (2013 рік) про належне врядування великих метрополісів;
6. Спостерігаючи, що врядування метрополіями на території Європи розвивається дуже різноманітно, відрізняючись як усередині країн, так і між ними;
  7. Маючи стурбованість, що політичний розвиток та врядування метрополійними регіонами не завжди відбувається за оптимальних умов, з відповідними політичними структурами та наявністю діалогу з відповідними зацікавленими сторонами;
  8. Маючи стурбованість через те, що створення структур урядування метрополіями інколи використовується як привід для рецентралізації компетенцій та повноважень;
  9. Маючи стурбованість через те, що розвиток метрополійних регіонів може призвести до зменшення прозорості процесу прийняття державних рішень;
  10. Маючи переконаність у тому, що межі та політичні структури метрополійних регіонів мають розвиватися у межах консультацій та політичного діалогу з усіма місцевими зацікавленими сторонами;
  11. Підтверджуючи, що всі структури врядування мають бути демократично підзвітні і що створення будь-яких нових структур не має призводити до скорочення місцевої демократії;
  12. Просить Комітет міністрів:
    - a. розглянути можливість розробки керівних принципів

створення та управління структурами врядування метрополійних регіонів з огляду на потребу в забезпеченні належної підзвітності, прозорості, консультацій, політичного діалогу та залученості громадян;

- b. членів розглянути можливість розробки керівних принципів для послідовного розвитку їхніх метрополійних віддалених районів;
- c. заохочувати держави-члени сприяти розвитку відповідних багаторівневих структур урядування у метрополійних регіонах з чітко визначеними компетенціями для різних зацікавлених сторін.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ<sup>24</sup>

### **А. Міський ландшафт Європи, який змінюється**

1. Протягом майже тисячоліття міста були центром європейської цивілізації. Вони розвивалися як відмінні урбаністичні моделі: компактні місця для комерції та торгівлі, ремесла та навичок; пізніше – домівка для нової промисловості та науки і завжди – місце зустрічі для суперечок і дебатів. В окремих випадках – для повстання та революції.
2. Протягом другої половини ХХ століття у містах Європи відбулися різкі зміни. Безумовно, у період після Другої світової війни міста втратили гламур та привабливість. У багатьох випадках населення міст зменшилося. Із завершенням епохи масового виробництва у останній чверті 20 століття багато великих міст та урбаністичних територій Європи зазнали періоду різкого занепаду, високого рівня безробіття та соціальних зрушень. Великі фабрики, машинобудівні та металургійні заводи, верфі та інші важкі промислові процеси, які домінували у міському ландшафті та сформували свою культуру, простоювали без роботи. Часткове зображення медіа-ресурсами міст та урбаністичного життя загалом стало негативним: зображення безглуздості та занепаду.
3. Сьогодні картина знову змінюється. У багатьох, якщо не у всіх містах Європи відбувається поворот на 180 градусів. Поряд із занепадом останні три десятиліття також стали

---

<sup>24</sup> Доповідач висловлює подяку Йону Блумфілду, почесному науковому члену, Інститут дослідження місцевого врядування, Університет Бірмінгему, за його внесок у підготовку звіту.

періодом поживлення та відродження. У багатьох міських районах старі виробничі приміщення були перероблені під нову економічну діяльність, пов'язану з економікою обслуговування та знань, що займає їхнє місце. Зазнали розвитку фінансові та професійні послуги; була створена велика кількість ІТ-компаній; крім того, у різноманітних сферах, зокрема дизайну, цифрових медіа, реклами та рекламних акцій з'явився широкий спектр творчих промислових компаній. Оскільки міста адаптувалися до нових економічних умов, впевненість у них зростає. Іноді важливі громадські проекти були флагманами цього урбаністичного перетворення: Олімпіада у Барселоні та музей Гуггенхайма у Більбао; міст Оресунд, що з'єднує Копенгаген та Мальме; а у великих і середніх містах Франції віра в цінність урбаністичного середовища була продемонстрована сталим інвестуванням у сучасні трамваї, маршрути яких часто пролягали за межами муніципальних кордонів.

4. Ця відновлена довіра відображається як у зміні інтелектуального клімату, так і у зміненому сприйнятті медіа. У сучасній Європі часто підкреслюється привабливість, динамічність та космополітичність міст. Труднощі та проблеми, що стоять перед урбаністичними районами Європи, залишаються величезними. Але, безсумнівно, відбуваються серйозні зміни. У багатьох місцях був призупинений або повністю зупинений відтік населення з міст.
5. Станом на зараз в ЄС двоє з п'яти громадян живуть у місті з населенням щонайменше 50 000 жителів, а ще один – у передмісті таких міст. Загалом приблизно троє з п'яти мешканців мешкають у місті чи передмісті (або великій агломерації). У різних країнах ця частка істотно



відрізняється. За цим визначенням найменше населення, що проживає у місті чи його передмісті, виявлено у Словаччині та Румунії (33% та 38%). Німеччина, Великобританія та Нідерланди мають найбільшу частку населення, що мешкає у місті чи передмісті (73-74%).<sup>25</sup>

## **В. Нові конурбації: Метрополійні регіони Європи**

6. В рамках цієї загальної картини однією відмітною тенденцією є зростаюче значення урбаністичної конгломерації, яка відома під назвою «міський регіон» чи «метрополійний регіон». З цією думкою погоджується все більша кількість політиків найвищого рангу. Як нещодавно висловився канцлер казначейства Сполученого Королівства Джордж Осборн,

«У сучасній економіці, яка ґрунтується на знаннях, розмір міста найбільше за усі часи значення. У дев'ятнадцятому та двадцятому століттях фабрика розташовувалася там, де можна було знайти сировину, енергію та дешеву робочу силу. Сьогодні в умовах економіки послуг інвестори шукають не річку чи дамбу, а доступ до глибокого пулу людського капіталу. Існує потужне співвідношення між розміром міста та продуктивністю його мешканців. У 600 найбільших містах світу проживають лише 20% світового населення, які проте створюють 60% світового ВВП. Не так давно люди думали, що Інтернет може зменшити важливість фізичного розташування. Але здається, що у сучасній економіці знань бізнес та підприємці прагнуть триматися одне одного більше, ніж будь-коли для того, щоб створити

---

<sup>25</sup> Див. Льюїс Дійкстра та Х'юго Поельман. Міста в Європі: нові визначення за ОЕСР [Cities in Europe: the new OECD Definition]. стор.6.

кластери, де вони можуть навчатися і конкурувати один з одним.»<sup>26</sup>

7. На цю тему створено велику кількість академічної літератури та проведено тематичних обговорень. У цьому документі широко висвітлюється підхід Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а метрополійні ареали визначаються як функціональні урбаністичні райони з населенням не менш ніж 500000 жителів.<sup>27</sup> Функціональна урбаністична територія визначається двома основними характеристиками: це міська агломерація з постійно забудованим ядром та навколишніми районами; а її межі визначаються часткою мешканців, що переміщуються з навколишніх районів у міське ядро. Така щільність поїздки до робочої зони є найважливішою характеристикою метрополійного ареалу, тим самим підтверджуючи, що економічна діяльність є основним чинником метрополійного регіону. Це фактор, який об'єднує конурбацію. Точне співвідношення між основним містом та його навколишніми передмістями має вирішальне значення. Загальна чисельність населення у щільних урбаністичних районах Європи у середньому на 70% вище, ніж населення біля адміністративних меж самого міста. Для функціональних урбаністичних територій, пов'язаних між собою необхідністю поїздок на роботу, ця частка є ще більшою –

---

<sup>26</sup> Доповідь Джорджа Осборна, Секретаря Казначейства 23 червня 2014 р. <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse>

<sup>27</sup> Див. Р. Аренд, С.Гемпер та А. Шуман (2014), Опитування ОЕСР на тему управління в метрополіях: кількісний опис управлінських структур у великих урбаністичних агломераціях [The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations] стор. 6.

середня кількість населення таких районів у 2,3 рази переважає кількість населення основного міста.

8. Згідно з визначенням ОЕСР 24 із 28 держав-членів ЄС мають щонайменше один метрополійний ареал, і лише у Кіпрі, на Мальті, у Люксембурзі та у Словенії таких немає. Крім того, у трьох європейських країнах, що не входять до ЄС, а саме у Норвегії, Швейцарії та Туреччині такі метрополійні ареали також існують. Найбільші концентрації метрополійних ареалів розташовані у Німеччині (24), Сполученому Королівстві (16), Італії (13), Франції (12), Іспанії та Польщі (11) та Туреччині (10). Хоча кожна столиця у цих двадцяти чотирьох державах-членах вважається метрополійним ареалом, «метрополія» – це явище, яке виходить далеко за межі столиць. Хоча статистичні коливання та національні відмінності ускладнюють точність, за обережною оцінкою, у Європі існує понад сто тридцять конурбацій, які відповідають цим визначальним критеріям. Усього в цих містах проживає понад 200 мільйонів людей, що становить більше третини населення.
9. Це зростаюча тенденція. Постійне переміщення населення із сільської місцевості є відомим фактом. Спочатку змінювався характер роботи з перевагою офісної роботи та роботи, яка потребує вищої освіти і яка стала причиною переміщення людей з типових промислових міст. Зрозуміло, що нові моделі економічного зростання шукають кластери активності та інтерактивних мереж, що у поєднанні з більшою дистанцією дає змогу перебудувати економічну діяльність на більшій конгломерації. Крім того ці економічні заходи покладаються на підтримку низькооплачуваних найманих послуг у сферах громадського харчування, безпеки, догляду та транспорту, у яких найчастіше за все працевлаштовуються мігранти та новоприбулі особи, які є

все більш переважаючою відмінною рисою великих європейських конурбацій. Хоча ряд класичних, середніх за розміром колишніх виробничих міст продовжує занепадати, ці загальновизнані тенденції призводять до зростання загального рівня населення у містах. Схоже, що це явище продовжуватиметься і неминуче вплине на структури місцевого самоврядування та вагу міст і метрополійних регіонів у них.

### **С. Врядування у метрополійних ареалах**

10. Місцеві та регіональні органи влади мають глибоке коріння у всій Європі. Їхня еволюція була тісно пов'язана з рухами за демократичні реформи, правом голосу та народним суверенітетом. У низці країн права органів місцевого самоврядування закріплені у конституційних положеннях, створених після революцій, які охопили Європу у 1848 році. Протягом 20 століття функції та завдання місцевих та регіональних влад у багатьох частинах Європи значно зросли; це пов'язується зі збільшенням добробуту держави та наданням додаткових державних послуг. У мінливу епоху багато країн зазнали авторитарного централізованого правління. Проте коли ці періоди закінчилися, одним з елементів розвитку демократії завжди було створення місцевих демократичних структур. Так було у випадку з Конституцією Німеччини 1949 року; у Іспанії та Португалії після розпаду фашистських диктатур; в усій Східній Європі після падіння сталінських режимів у 1989 році. Таким чином на початку XXI століття місцеве самоврядування на території усієї Європи розвинуто досить ефективно, а у більшості країн також існує обраний регіональний елемент уряду. У федеративних державах, таких як Німеччина, Австрія, Швейцарія та Бельгія, ця регіональна сфера має більшу

конституційність і, отже, політичну вагу, ніж в інших державах, які працюють за більш унітарною моделлю.

11. Зрозуміло, що місцеві та регіональні уряди завжди розвиваються. Протягом усієї історії існував один загальний елемент: їхні мінливі відносини з центральною владою. Це суперечка є звичною справою. Традиційно це суперечка полягає у тому, як «вища» влада прагне структурувати свої відносини і застосовувати власні бажання на підпорядкований «нижчий» орган. (У федеральних землях ця «вища» роль часто покладається на регіональний уряд). Для місцевого самоврядування це питання полягає у ствердженні власної спроможності, а у багатьох країнах – конституційних прав на автономне самоврядування. У цьому контексті слід виокремити питання метрополійних регіонів та їхнього врядування.

## **1. Основні завдання метрополійного врядування**

12. Тож що потрібно зробити на метрополійному рівні? Протягом кількох останніх десятиліть виникла низка масштабних економічних і соціальних змін, таких як революція у сфері ІКТ та мінливий характер виробництва та роботи; вплив глобалізації; проблеми зміни клімату; і зміна транспортних схем. Реалії все більш глобальної економіки значним чином впливають на ці великі урбаністичні території. Вони почувають зростаючу потребу підняти свій міжнародний профіль та ефективно організувати власну діяльність для залучення іноземних інвестицій у фінансовий, професійний та висококваліфікований технологічний та інноваційний сектори. Ці теми впливають на усі міста, але інколи вони обмежуються офіційними адміністративними кордонами головного міста. Як правило, їхній вплив

поширюється далеко за межі сусідніх урбаністичних та суміжних з ними районів. Для того, щоб керувати цими змінами, у всіх розвинених країнах почали з'являтися нові типи надурбаністичних урядових організацій для того, щоб політичні кордони могли відповідати на мінливу економічну та соціальну географію. ОЕСР підкреслив ці зміни у 21 країні на чотирьох континентах. Після початкового етапу розвитку в 1960-х і 1970-х настав період занепаду, проте протягом 90-х років та першого десятиліття нового століття відбулася повторна поява та консолідація цієї тенденції до різних типів метрополійного врядування.<sup>28</sup>

13. Економічний розвиток, транспортування та територіальне планування є визначальними питаннями метрополійного врядування. Це основні теми, які є найбільш частими відмінними рисами діяльності метрополійних регіонів, особливо з огляду на необхідність конкурувати у постійно зростаючому загальноєвропейському та глобальному масштабі.<sup>29</sup> Крім того, такі питання, як прибирання відходів, водопостачання та каналізація, які мають значні витрати на інфраструктуру, представлені у низці портфелів, а також культура, відпочинок та туризм, які іноді організуються як окремі категорії, а в іншому випадку вважаються складовою портфелю економічного розвитку.

## **2. Моделі метрополійного врядування**

14. Метрополітне врядування виникло у порядку ad hoc в усій Європі, часто видозмінюючись як у межах однієї країни, так і

---

<sup>28</sup> Див. Р.Аренд та А. Шуман (2014). Підходи до управління в метрополіях: огляд країни.

<sup>29</sup> Див. Р. Аренд, С.Гемпер та А. Шуман (2014), стор. 12-13.

між ними, оскільки на зміни впливали відмінні місцеві умови. Деякі метрополії залишилися без будь-якої структури управління. Проте зміна соціально-економічного ландшафту означає, що усе більше виникає різноманітність структур метрополійного врядування. Загалом ми можемо розрізнити три основні моделі.

Тип 1 – міцна модель, у якій на виборні метрополійні органи міської влади покладено певні повноваження для вирішення низки питань, які зокрема стосуються транспорту, економічного розвитку, водопостачання чи житла; зазвичай вони мають власні виконавчі організації та значні бюджети.

Тип 2 – комбінована модель, яка створює спільні метрополійні органи (об'єднані органи влади) з формалізованими угодами, на які покладені більш широкі місцеві та стратегічні функції та повноваження, які очолюють представники, виділені з різних рівнів влади (опосередковано обираються чи призначаються), які, як правило, уникають нових урядових рівнів.

Тип 3 – м'яка модель, яка пропонує співпрацю на добровільній основі за умови необхідності спільної підтримки.

15. Швидке зростання метрополійних ареалів збігається із швидким зростанням їхніх віддалених територій, сільських громад, розташованих на периферії урбаністичних територій, які все більше і більше населяються працівниками та фахівцями з міста, які шукають доступне житло і більше місця для себе та їхніх сімей. Більшість з цих людей залишаються залежними від міста для роботи та продовжують користуватися його зручностями. Це вимагає

узгодженого планування між відповідними державними органами, що не завжди виникає на практиці.

16. Враховуючи, що переселення є основою виникнення метрополійних регіонів і втілюється у його основному визначенні, транспорт має особливий статус у метрополійному врядуванні. Це основна діяльність, яка впливає на усі ці сфери і яка поширюється далеко за межі основного міста. Саме тому багато конурбацій, які не мають загальнодержавних структур метрополійного врядування, все ж мають автономний галузевий транспортний орган. Як правило, він охоплює метрополію – або поширюється за межі цього регіону – і несе часткову чи повну відповідальність за всі послуги громадського транспорту у районі. Іноді ці органи працюють поряд зі створеним рівнем метрополійного врядування; іноді вони є галузевим органом, який працює окремо і займається виключно питаннями транспорту. Наприклад, у всіх столичних районах Іспанії, за винятком Сарагоси, створено транспортні галузеві органи влади, які виходять за межі центрального міста метрополійного ареалу. Визначальною характеристикою метрополійного врядування у Німеччині є універсальна присутність регіонально інтегрованих систем громадського транспорту. Галузеві органи влади для громадського транспорту існують у кожній міській агломерації. Вони керують забезпеченням громадського транспорту різними видами транспорту, забезпечують стратегічне планування та координують схеми ціноутворення на квитки, що діють у різних видах транспорту та у різних постачальників послуг. Як правило, галузеві органи влади охоплюють принаймні усю територію метрополійних ареалів, але в деяких випадках значно виходять за межі їхніх кордонів. Наступні розділи вказують на поширеність цих різних моделей.



## **D. Міцні моделі метрополійного врядування**

### **1. Франція**

17. Порівняно з багатьма іншими країнами, Франція має інституціолізований і відносно однорідний підхід до врядування метрополійними ареалами і таким чином підпадає під найміцніший тип моделі метрополійного врядування. В основі цього лежить «communauté urbaine» – орган, що спеціалізується на міжмуніципальному співробітництві і визначається національним законодавством. Його можна створити у метрополійних ареалах з населенням понад 450000 жителів. Станом на зараз кожен метрополійний ареал Франції, окрім столиці, Парижа, має по одному такому органу. Відповідно до нового закону, прийнятого у 2014 році, це обмеження було вирішено скоротити до 250000 осіб.

18. Перші «communautés urbaines» були створені наприкінці 1960-х років у Ліоні, Бордо, Страсбурзі та Ліллі. Там, де існують «communauté urbaine», вони беруть на себе великі зобов'язання у таких сферах, як транспорт, територіальне планування, регіональний розвиток та водопостачання. Крім завдань, передбачених законом, муніципалітети у «communauté urbaine» можуть погодитися передати йому додаткові завдання. «Communauté urbaine» очолює президент, який обирається зборами представників. Представники обиралися законодавцями муніципалітетів-членів, але з 2014 року вони обираються напряму. Відповідно до суттєвого набору обов'язків «communauté urbaine», їхні річні бюджети є достатньо великими. Вони різняться від кількох сотень мільйонів євро до декількох мільярдів євро на рік. Це дорівнює 1000-2000 євро на душу

населення. Кількість працівників «communauté urbaine» становить від 1000 до 7000 співробітників.

19. Великий Ліон є гарним прикладом, коли п'ятдесят сім органів місцевого самоврядування об'єднуються у агломерацію розміром 1,25 мільйона людей, яка здатна надати додаткову вагу власній діяльності з економічного розвитку, міжнародний профіль міському регіону та залучити інвестиції у нові високотехнологічні кластери. У той же час міський регіон має масштаб для вирішення нового порядку денного зміни клімату таким чином, яким би це не могли зробити його окремі складові. Саме тут було створено Кліматичний план для Великого Ліону з чіткими цілями скорочення викидів вуглекислих газів; об'єднано як економічних, так і громадянських партнерів; запропоновано низку заходів мобільності та енергоефективності; і окреслено стратегію підприємства, спрямовану на перетворення природоохоронних обмежень на економічні можливості.<sup>30</sup>
20. Париж став винятком з переважної системи врядування метрополійним ареалом. Вона не має структур врядування, які можна порівняти з іншими французькими метрополійними ареалами. Паризька метрополія (Paris métropole) – це добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування, яке служить форумом обміну політикою для внутрішніх частин метрополійного ареалу. Воно має характеристики, подібні до багатьох добровільних асоціацій органів місцевого самоврядування, які перш за все слугують форумами обміну політикою та мають відносно невеликий

---

<sup>30</sup>[http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/fichiers/site\\_eco/200912\\_gl\\_cleantech\\_plan\\_climat\\_plaquette\\_en.pdf](http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/200912_gl_cleantech_plan_climat_plaquette_en.pdf)

бюджет (приблизно два мільйони євро). Це відповідає м'якій моделі третього типу. Проте наприкінці 2013 року було прийнято новий закон, який передбачає створення системи міжмуниципального співробітництва для більшого Паризького ареалу у 2016 році. Цей же закон також розширює територію, яка охоплюється «communautés urbaines» Ліона та Марселя і надає їм додаткові повноваження. Париж і більшість великих метрополійних ареалів у Франції також охоплюються галузевими органами громадського транспорту.

## **2. Іспанія**

21. Автономна громада Мадрида (Comunidad de Madrid) є однією з 17 автономних громад в Іспанії, і, таким чином, вона є частиною першого рівня субнаціонального уряду з широкими обов'язками у сфері житла, транспорту, інфраструктури, територіального планування, охорони здоров'я і соціальних питань. Її було засновано у 1982 році і, будучи першим рівнем субнаціонального уряду, проводить загальні вибори для визначення власного керівництва. У 2015 році бюджет громади складав понад 23 мільярдів євро.
22. Орган врядування метрополійним ареалом Барселони було створено як асоціацію муніципалітетів у метрополійному ареалі; він виконує велику кількість завдань. Серед них – громадський транспорт, водопостачання та каналізація, прибирання відходів, житлове та територіальне планування. Асоціацію було засновано у 1987 році, чинної форми вона набула у 2011 році. Вона має бюджет у кілька сотень мільйонів євро.

### 3. Велика Британія (Лондон)

23. У 1974 році відбулося часткове впровадження метрополійних регіональних органів влади у Англії з повноваженнями у сфері транспорту та планування; уряд консерваторів на чолі з Маргарет Тетчер у середині 80-х років 20 століття припинив їхню діяльність, оскільки частина їх стала місцем опозиції урядовій політиці. У 1985/86 роках консервативний уряд скасував раду Великого Лондону та верхній рівень місцевого самоврядування у шести інших основних метрополійних ареалах Англії. У Лондоні більшість органів місцевого самоврядування залишилися в розпорядженні унітарних міських рад, але ставало все більш очевидним, що, будучи столицею країни та видатним містом зі зростаючим населенням і міцною культурною ідентичністю, місту потрібна загальна політична структура, яка б використовувала власний економічний потенціал.

24. Було відомо, що скасування ради Великого Лондону було актом вузької політичної помсти, який нашкодів економічним перспективам міста. Таким чином, уряд лейбористів, обраний у 1997 році, ухвалив закон про уряд Лондону від 1999 року,<sup>31</sup> відповідно до якого було створено орган управління Великого Лондону (ОУВЛ), членами якої був міський голова та 25 членів Асамблеї, які обираються безпосередньо та мають значні стратегічні обов'язки. Основні функції ОУВЛ здійснюються через чотири ради, які призначаються міським головою та відповідають перед ним: Лондонський транспорт, Столична поліція, Лондонський орган пожеж та екстреного планування та Лондонське агентство розвитку, які наглядають за економікою та

---

<sup>31</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/part/I/crossheading/the-authority>

стратегічним плануванням. Тим часом 32 боро залишалися головною одиницею субнаціонального уряду, відповідального за повсякденні звичайні послуги, такі як освіта, житло, соціальна допомога, місцеві дороги, бібліотеки та музеї, прибирання відходів та охорона навколишнього середовища. Дворівнева організація з містами пропонувала баланс між місцевими та столичними інтересами. Це швидко стало яскраво сформованим зразком.

#### **4. Турція**

25. Тенденція до міцного метрополійного врядування також виникла і у Туреччині. Перший закон про розвиток великих міських муніципалітетів було прийнято у 1984 році; його було впроваджено у Стамбулі, Анкарі та Ізмірі. У рамках цієї моделі кожен метрополійний орган влади став відповідальним за повне керування цим географічним регіоном, у тому числі районними муніципалітетами в межах їхніх кордонів, що значним чином відрізнялося від функцій аналогічних органів у інших країнах, як це було зображено вище у прикладі Лондона.
26. У 2000 році таких великих міських муніципалітетів налічувалося 16, після прийняття у 2012 році нової редакції закону (6360) їхня кількість збільшилася до 30. Існувало значне занепокоєння стосовно політичних наслідків цих змін, які були спрямовані центральним урядом на місця із застосуванням вибіркової географії та різким зменшенням влади для муніципалітетів, що були примусово включені до

нових структур.<sup>32</sup> Станом на зараз населення Стамбульського метрополійного ареалу перевищує 14 мільйонів осіб – це 20 відсотків загальної чисельності населення країни. У Анкарі та Ізмірі населення таких ареалів перевищує 5 і 4 мільйони жителів відповідно. Приблизно половина населення країни мешкає у муніципалітетах.

## 5. Німеччина

27. Німеччина, як правило, застосовує м'яку модель співпраці (див. пункт 6.1), але внаслідок своєї федеральної структури існують значні відмінності. Таким чином, метрополійний регіон Гамбургу налічує понад 5 мільйонів мешканців і охоплює чотири федеральні землі та дев'ятнадцять округів. Регіон спільно працює у сферах торгівлі, розвитку бізнесу та дозвілля, а також з питань сталого енергопостачання, інновацій та стратегічного транспортування. Діяльність організована через формальну регіональну раду та допомагає надати національний та міжнародний профіль для цього північно-німецького економічного центру.

28. Інший приклад міцної моделі знаходиться у Штутгарті. У регіоні Штутгарт 179 муніципалітетів із загальною чисельністю населення близько 2,7 мільйонів жителів працюють спільно у регіональному «Verband» з питань регіонального планування, транспорту, ландшафтних проектів та сприяння економіці. Організація «згори донизу», яка має власний парламент, відповідає за впровадження у життя аспектів, ухвалених законами землі Баден-Вюртемберг

---

<sup>32</sup> Див., наприклад, справу про Ізмір, Огуз Кандан та Іпек Козбек Сонмез (2014) На шляху до нового регіонального підходу в управлінні метрополіями Туреччини, Європейські дослідження з планування, 22:2, 383-399, <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.752441>

від 1994 року. Це фактично метрополійний уряд з виборними зборами та великим бюджетом для фінансування власної адміністрації та заходів, узгоджених на цьому рівні.

29. «Verband» дуже зацікавлений в економічному розвитку. На думку його представників, для збереження робочих місць та процвітання у регіоні необхідно зосередити увагу на заохоченні бізнесу, підтримувати існуючі галузі та створювати нові кластери зайнятості. Відтак мета полягала у розробці нових транспортних послуг та продуктів як способу переходу економічно орієнтованої економіки до регіону мобільності; сприяння надавалося центрам досконалості між промисловістю, науковими інститутами та державними органами; підтримка надавалася сферам біотехнології та медіа; загалом було надано допомогу підняти загальний маркетинговий та рекламний профіль регіону.<sup>33</sup>

## **Е. Об'єднані органи влади**

30. Зміни у Сполученому Королівстві (а саме у Манчестері) надають приклад мінливих тенденцій. Після скасування консервативним урядом метрополійних рад графств у 1986 році, Манчестерська та Салфордська міські ради та їхні вісім сусідніх метрополійних боро спільно і добровільно працювали над регіональними питаннями у межах Асоціації органів влади Великого Манчестера (AGMA), зберігаючи власну статутну роль у сфері транспорту. Це відповідає найбільш слабкій формі співпраці – м'якій моделі. Але те, що відбувається зараз, означає перехід до більш міцного рівня

---

<sup>33</sup> Європейський метрополійний регіон Штутгарт. Доктор Бернд Штайнахер. <http://www.enerkey.info/old/download/EEWS-Stuttgart-Steinacher.pdf>

співпраці, об'єднаного органу з офіційними повноваженнями. Партнерство AGMA посилилось після створення економічної стратегії та стратегії інформаційно-комунікаційних технологій для метрополійного ареалу. У 2011 році в межах статуту було створено Об'єднаний орган влади Великого Манчестера (GMCA), який як парасолькою об'єднував органи влади у сфері житла, регенерації та планування ресурсів і взяв на себе відповідальність за економічний розвиток, регенерацію та транспорт.

31. Більші сили формують зміни, зокрема значне розширення повноважень, переданих Шотландії, і бажання національного уряду продемонструвати, що він прагне заохотити економічний розвиток поза межами Лондона. Так, GMCA веде перемовини з національним урядом щодо реорганізації громадського транспорту, щодо якого у Сполученому Королівстві зараз проводиться дерегуляція від Лондону; передачі повноважень щодо бюджету і отримання певного контролю за податковими надходженнями на покриття інфраструктурних інвестицій. Несподіванка настала у лютому 2015 року, коли національний уряд запропонував передати портфель охорони здоров'я та соціальної допомоги до Великого Манчестеру разом з бюджетом у 6 мільярдів фунтів стерлінгів, що, безсумнівно, надало об'єднаному органу влади статус міцної столичної моделі.

32.3 точки зору врядування центральна влада вимагає від об'єднаного органу влади безпосередньо обраного міського голову. Зараз керівництво GMCA переходить між десятками керівниками органів влади. Кожен місцевий орган влади ретельно охороняє автономію та відмінні місцеві корені. Тепер вони створили власне місцеве рішення для цього національного ультиматуму, відповідно до якого вони



запровадять одинадцятого безпосередньо обраного члена – міського голову – який буде «постійно вести керівну діяльність»,<sup>34</sup> але буде підзвітним перед іншими десятьма членами органу.

33. У двох португальських конурбаціях також створені органи врядування метрополійними ареалами – «Area Metropolitana de Lisboa» і «Area Metropolitana de Porto». Органи були створені у 1991 році в межах національного законодавства та організовані як асоціація органів місцевого самоврядування. До їхнього складу входить асамблея, яка налічує 55 членів, більшість із яких є виборними. Обидва органи мають широкий перелік обов'язків, включаючи питання транспорту, територіального планування, регіонального розвитку, утилізації відходів, водопостачання та каналізації. Проте обидві організації мають відносно невеликий бюджет – 2,4 мільйони та 4 мільйони євро відповідно – та малу кількість працівників, яка вимірюється десятками. Окрім наявності органів управління, обидва метрополійні ареали охоплюються галузевими органами влади у сфері громадського транспорту.

34. Метрополійні ареали іноді розташовуються на кордонах двох сусідніх держав, і тоді виникає потреба у прикордонному співробітництві. Це вимагає більш комплексних переговорів для створення об'єднаного органу влади. Єврометрополіс Лілль-Кортрейк-Турне – найбільш яскравий приклад. Ця група об'єднує різні рівні французького та бельгійського уряду, що охоплює 147 муніципалітетів з населенням близько 2,1 мільйона осіб.

---

<sup>34</sup> Див. випуск «Індепендент» за неділю 19 жовтня 2014 р. Інтерв'ю з сером Річардом Лізом, Головою міської ради Манчестера

Єврометрополіс є центром транскордонної інформації, діяльності та послуг, а також допомагає компаніям, установам та громадянам легко і просто пересуватися через кордон, нівелюючи «ефект кордону» та збільшуючи вигоди для загального міського населення.

## **F. М'яка модель планування**

35. У 2001 році у Гетеборзі було створено «Göteborgsregionens Kommunalförbund» за ініціативою «знизу догори» органів місцевого самоврядування у регіоні, які погодились працювати разом на основі консенсусу. Ця організація працює над багатьма питаннями, зокрема над питаннями місцевого ринку праці, екологічних проблем, соціальних послуг та регіонального економічного розвитку. Як для виключно добровільної асоціації органів місцевого самоврядування вона має відносно великий штат працівників, що налічує 160 осіб, а її щорічний бюджет складає близько 32 мільйонів євро. Головне джерело її фінансування – стягнення з плати за послуги. Це більш вагомий орган, ніж інші два метрополійні ареали Швеції (у Стокгольмі та Мальме), де більшість метрополійних функцій має рада округу, яка суттєво перетинається з метрополійними ареалами, тоді як у Гетеборзі рада «Vastra Gotaland» охоплює набагато більшу географічну площу.

36. Міцна федеративна система, що діє в Німеччині, означає, що в управлінні метрополійними ареалами існує велика різноманітність. Найпоширенішим типом є об'єднання основного міста та прилеглих муніципалітетів у асоціації місцевого самоврядування. Це відносно слабкі органи, деякі виключно добровільні об'єднання, які виконують функції форуму обміну політикою. Інші є трохи сильнішими та мають повноваження у сфері планування та розвитку. Кількість

їхніх працівників та виділених коштів є відносно низькою. Ця модель є життєздатною, оскільки універсальна присутність автономних регіональних транспортних органів гарантує, що головне завдання координації громадського транспорту вирішується десь у межах політичної системи.

37. Є нові приклади цієї тенденції у нових країнах-членах ЄС. У 2010 році у Болгарії міські голови 11 муніципалітетів, у тому числі і столиці Софії, погодились заснувати Центр регіональної асоціації муніципалітетів (RAMC), населення якого складає приблизно 1,6 мільйонів жителів. RAMC охоплює територію функціонального урбаністичного району Софії. Метою цього недержавного органу є спільна робота над плануванням та проектами технічної інфраструктури, зокрема у сфері транспорту, та створення спільної стратегії поліцентричного розвитку на території відповідних муніципалітетів.
38. Аналогічний розвиток «знизу догори» відбулося у Катовіце, що в Польщі, де добровільне об'єднання 14 муніципалітетів з майже двохмільйонним населенням сформувало Асоціацію метрополій Верхньої Сілезії, яка керує спільними функціями, такими як загальна система громадського транспорту, та вирішує питання культури. Більш широка мета об'єднання – створити динамічний метрополіс «Сілезія», який може ефективно конкурувати з іншими метрополійними ареалами як у Польщі, так і поза її межами. Нещодавно було розроблено Стратегію розвитку метрополії «Верхня Сілезія» з перспективою на 2025 рік.
39. Модель в Австрії передбачає відносно низький рівень співробітництва. З трьох метрополійних ареалів Австрії асоціації органів місцевого самоврядування існують у двох з них. «Stadt-Umland-Management» у Відні є форумом обміну

політикою, який насамперед зосереджується на питаннях планування. Функціонально він розділений на дві групи. Одна група зосереджується на більш південній частині метрополійного ареалу, тоді як інша група зосереджується на більш сільській північній частині метрополійного ареалу. На відміну від більшості метрополійних регіонів, муніципалітети представлені не виборними радами, а державними службовцями високого рівня, які працюють у власних департаментах планування. Існує об'єднання органів місцевого самоврядування у районі метрополійного ареалу навколо міста Грац. Це невелика організація, що налічує шість співробітників. У порівнянні з багатьма іншими об'єднаннями органів місцевого самоврядування, вона менше зосереджується на просторовому плануванні та суміжних питаннях. Лінц, третій метрополійний ареал Австрії, не має органу врядування. У всіх трьох містах існують транспортні органи, які функціонують за межами метрополійних ареалів.

## **G. Демократія та метрополійне врядування**

40. Метрополійне врядування є особливо складним, коли справа доходить до децентралізованої представницької демократії та політичної підзвітності. Метрополійне врядування має охоплювати набагато більше сфер прийняття рішень, ніж ті, для яких місцеві та регіональні органи в межах певної території є, як правило, компетентними. Це часто включає в себе дублювання повноважень та напружені відносини, в тому числі виникнення нових учасників поза межами міста та поза межами традиційної політичної арени міста. Процес прийняття рішень у метрополійних ареалах дедалі частіше залучає до участі більш ніж один рівень влади, що передбачає відповідний відхід від громадського врядування

до зосередженого на проблемах багаторівневого врядування<sup>35</sup>. Все більш взаємозалежний світ метрополій - це величезний виклик традиційній демократичній практиці. Складні відносини між громадянами, політиками, зацікавленими сторонами та територіями можуть стати загрозою здатності традиційних інститутів представницької демократії у контексті легітимності, підзвітності та прозорості.<sup>36</sup>

41. Метрополійні органи повинні ухвалити рішення щодо суспільних місцевих товарів та послуг, які впливають на громадян, які мешкають у міських районах. Громадяни повинні мати можливість впливати на ці дії та рішення. Проте процеси прийняття рішень у цих містах часто приймаються не тими особами, що вважаються легітимними обраними особами, що приймають рішення. Все більше і більше рішень приймаються поза контролем виборних представницьких органів, підвищуючи ризик деполітизованого процесу прийняття рішень у метрополійних ареалах, які оминають суспільну увагу. Тому врядування у метрополійних ареалах часто характеризується зменшенням демократичної легітимності та підзвітності. Зростаюча кількість звернень до невиборних осіб, відповідальних за прийняття рішень, часто пов'язана зі складним процесом прийняття рішень, у якому важко визначити, хто відповідає за надання публічних послуг. Може бути так, що залученість громадянського суспільства у цій процесі є низькою або взагалі відсутня, а громадяни

---

<sup>35</sup> Хеслер, К.А. (2014), "Звітність в метрополіях", Номос

<sup>36</sup> Басер, М. (2012). Демократична звітність та управління в метрополіях: випадок з Саус Хемпшир, Великобританія [Democratic Accountability and Metropolitan Governance: the Case of South Hampshire, UK], Журнал досліджень міст, вип.51, №. 11, с. 2336-2353.

більше не впливають на рішення та дії метрополійних органів і відчують себе безправними у питанні підзвітності метрополійних органів влади за власні дії.

42. Демократична відповідальність вимагає чіткого розподілу завдань, відповідальності та повноважень у процесі прийняття рішень в межах різних установ та між ними. Це уточнення обов'язків є більш складним, але і настільки ж важливим, коли справа доходить до метрополійних ареалів.<sup>37</sup> Відповідальність метрополійних ареалів повинна визначатися відповідно до принципу субсидіарності, завдання повинні відповідати сфері влади, яка є найбільш підходящою для їхнього здійснення та є найближчою до громадян.

43. Місцева демократія часто вважається інституційною структурою для посилення залученості та участі громадян. Участь громадян у метрополійних ареалах є важливим аспектом для посилення демократичної підзвітності та легітимності прийняття рішень. Проте метрополійне врядування впливає на здатність громадян брати участь та приймати рішення. Можливості доступу громадян – через громадські слухання, вибори чи прями контракти з державними посадовими особами – є більшими, коли орган місцевого самоврядування є меншим. Чим більшою є юрисдикція органу місцевого самоврядування, тим більша ймовірність того, що інтереси груп будуть переважати над участю громадян.<sup>38</sup> Тому шлях залучення громадян до

---

<sup>37</sup> Кращі практики управління в Європейських метрополіях (2006): [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG\(13\)6&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&B](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG(13)6&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&B)

<sup>38</sup> Порівняльне управління містами: майбутнє міст: робочий документ (2014). [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf)

процесу прийняття рішень у метрополійному ареалі варто переглянути.

## **Основні принципи**

44. Вирішення цих викликів є головним для майбутнього метрополійного врядування. Парламентська асамблея Ради Європи закликала держави-члени «створити законодавчу та інституційну базу для місцевих демократичних структур та процесів таким чином, щоб забезпечити ефективне місцеве самоврядування великих метрополій».<sup>39</sup> Як забезпечити чітке розуміння ліній підзвітності у метрополійних регіонах та просте розуміння процесу прийняття рішень?
45. По-перше, центральним урядам слід заохочувати, а не нав'язувати. Вони можуть встановлювати як економічні критерії, так і рамки підзвітності для міського регіону, але вони не повинні визначати її географічну форму та політичні структури. Це дозволяє уникнути подвійних небезпек: по-перше, використання метрополійного врядування як інструменту рецентралізації та повторного затвердження державного контролю; по-друге, це зменшує небезпеку місцевих обурень, що виникають у випадку впровадженні «центром» нових політичних структур.
46. По-друге, це повинно бути органічним розвитком, вирішеним та узгодженим місцевими зацікавленими сторонами. Їм необхідно працювати разом і визнати переваги співпраці між муніципальними кордонами. З огляду на реальну силу історичних урбаністичних

---

<sup>39</sup> Парламентська Асамблея: Резолюція 1964 про добре самоврядування у великих метрополіях, 2013, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20253&lang=EN>

ідентичностей у багатьох частинах Європи та нерідку гордість, яку викликають ці настрої, створення нових політичних структур є делікатним завданням. Відповідно до висловлювання Eurocities, «... довіра та взаємна повага між органами-учасниками (вимагає) міцної політичної волі для співпраці, яка ґрунтується на визнанні спільних інтересів ... Партнерства вимагають часу ... Для початку роботи над довгостроковими відносинами між органами влади в межах функціонального урбаністичного ареалу, які побудовані на довірі».<sup>40</sup>

47. По-третє, метрополійні органи влади повинні забезпечити, щоб процес прийняття рішень не став деполітизованим та, як наслідок, уникнув уваги та вивчення громадян.<sup>41</sup> Безпосередньо обраний міський голова або публічно проведені вибори до метрополійного уряду сприяють підвищенню демократичної відповідальності метрополійних посадових осіб, що приймають рішення. Проте створення метрополійних урядів або органів влади часто виникає протистояння у контексті того, що чинні муніципалітети та їхні обрані члени рад бояться втратити повноваження та виникнення ситуації, за якої впроваджувати заходи та політику будуть ці метрополійні органи влади.

48. У будь-якому випадку місцеві політики можуть відігравати важливу роль у обмеженні підзвітності метрополії. Для забезпечення демократичної підзвітності та легітимності у

---

<sup>40</sup> Євроміста: Метрополії в дії: фінальний звіт. (2013), с.24-25. <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/MAIA%20concluding%20report%20FINAL.pdf>

<sup>41</sup> Басер, М. (2012). «Демократична звітність та управління в метрополіях: справа з Саус Хемпшир, Великобританія [Democratic Accountability and Metropolitan Governance: the Case of South Hampshire, UK]», Журнал досліджень міст, вип.51, №. 11, с. 2336-2353.



метрополійних ареалах метрополійні органи влади повинні складатися з виборних посадових осіб, виборних представників відповідних органів місцевого самоврядування або принаймні вони повинні чітко визначити, яким чином виборних органи можуть брати участь у процесі прийняття рішень. Визначаючи роль виборних представників або організовуючи прямі чи непрямі вибори, метрополійні органи можуть забезпечити більшу підзвітність перед власними громадянами.

49. Медіа також повинні відігравати важливу роль у забезпеченні відповідальності метрополійних представників перед громадськістю, а також визначенні того, хто відповідає за прийняття рішень, незалежно від того, чи перебувають вони на виборних посадах або ні. Виборні представники, як правило, є більш підзвітними у медіа, аніж невиборні приватні суб'єкти, зокрема через очікування громадськості, що виборні державні посадові особи повинні бути готові відповідати на запитання медіа. Таким чином медіа можуть стати корисною платформою для посилення демократичної підзвітності у ході безпосереднього чи опосередкованого обиравання метрополійних посадових осіб.
50. Інший спосіб забезпечити більш чітку відповідальність та всебічні процеси прийняття рішень – прозорість. Метрополійні органи повинні працювати відкрито і доступно, і вони повинні пояснювати, як приймаються рішення. Прозорість у процесі прийняття рішень дає громадянам можливість контролювати власні метрополійні уряди та за необхідності робити їх відповідальними за власні дії та рішення. Важливо мати доступ до дійсної та зрозумілої інформації про те, що робить метрополійний регіон і наскільки добре він функціонує.

51. Прозорість у метрополійних ареалах може бути створено шляхом оприлюднення урядової інформації в Інтернеті, а також шляхом використання «відкритих даних». Столичні органи можуть надавати громадянам доступ до інформації про державну та «відкрити інформацію», що пропонує новий потенціал для залученості громадян. Відкриті дані дозволяють громадянам мати голос у процесі прийняття рішень та розробки політики, а найважливіше – дозволяють тримати метрополійні органи підзвітними.
52. Хоча державні органи майже завжди є центром розвитку метрополійних регіонів, у багатьох випадках було створено більш широке партнерство, що включає торгові палати, бізнес-асоціації, приватні компанії та неурядові організації. Вони часто займаються відповідними метрополійними завданнями, такими як стратегічний розвиток бізнесу, громадський транспорт та інші послуги, зокрема туризм. Ці представники економічного сектору найчастіше за все є найсильнішими прихильниками співробітництва на метрополійному рівні, оскільки вони можуть безпосередньо бачити транспортні та економічні вигоди. Вони можуть допомогти подолати сумніви та скептицизм, які спочатку часто виражаються широким загалом. Однак важливо, щоб голос потужних економічних акціонерів не міг замінити ширшу громадську залученість. Залучення більш широкого кола громадських і добровільних організацій у загальне метрополійне партнерство між містами залишається проблемою для більшості метрополійних регіонів.
53. Здається, що основні соціально-економічні тенденції, як і раніше, надаватимуть більшої ваги європейським конурбаціям, а відтак створення та зміцнення метрополійних регіонів буде зростаючою тенденцією. Не існує єдиної моделі метрополійного врядування як у Європі,

так і навіть в окремих її країнах. Один розмір підходить не всім. Проте принципи субсидіарності та політичної підзвітності залишаються такими ж важливими, як і раніше, і їх треба пам'ятати та застосовувати на практиці, якщо ми не бачимо «відкату» місцевої демократії під виглядом необхідності більш сильних та ефективних форм процесу прийняття рішень. У цій сфері метрополійні ареали можуть і в багатьох випадках виконують роль горнила для експериментів та інновацій з новими формами залученості громадян, залучаючи нові і все більш вільні форми врядування. Медіа, у тому числі соціальні медіа, відіграють все більшу роль у забезпеченні того, що ці нові форми врядування будуть підзвітні за власні дії.<sup>42</sup>

## **Н. Сприяння європейській співпраці**

54. Поява метрополійних регіонів як широко поширеного європейського явища ставить питання про те, як Євросоюз та Рада Європи повинні реагувати на це. Проблема територіальної згуртованості здобула більшої уваги у Лісабонському Договорі (2007 рік), де її було виокреслено як основну мету ЄС поряд із соціальною та економічною згуртованістю. Зрозуміло, що метрополії є одним із аспектів цієї згуртованості. Відповідно до цієї нової мети, політика згуртованості ЄС все більше визнає важливість інтегрованої роботи у функціональних урбаністичних географічних об'єктах, які перетинають існуючі адміністративні кордони. Окремі елементи нових європейських структурних та інвестиційних фондів мають на меті уникнути негативного впливу попередніх інструментів, які перешкоджали співпраці через адміністративні кордони та різні типи

---

<sup>42</sup> Хеслер (2014), (цитата)

територій. Нові інструменти, такі як інтегровані територіальні інвестиції (ТИ) спрямовані на заохочення більш широких партнерських відносин і мають потенціал для прискорення співпраці у метрополійному ареалі. Це слід розглядати у більш широкому контексті досягнення цілей «Європа 2020». Метрополійні ареали забезпечують економію від масштабу з метою сприяння розумному, стабільному та всеохоплюючому зростанню ЄС.

55. Яким чином Рада Європи повинна сприяти більш тісній співпраці на європейському рівні? Metrex – Європейська мережа метрополійних регіонів та ареалів функціонує вже понад два десятиліття і є головним захисником метрополійних регіонів у Європі. Це ті органи, які Рада Європи традиційно пов'язує з цими проблемами. Зовсім нещодавно Eurocities (головна європейська асоціація великих міст) зацікавилась цією темою, а ОЕСР все більше визнає значення метрополійних територій як для власних економічних, так і екологічних завдань. У майбутньому Рада має сприяти налагодженню більш тісних відносин між обома органами.

## **I. Висновки та рекомендації**

56. Метрополійні ареали – це нові тенденції, що відображають довготривалі соціальні зрушення. Відтак повинно відбуватися заохочення належних політичних структур, які відображають і надають політичний контроль над цим розвитком. Це необхідна та нова сфера врядування.

57. Транспорт, стратегічне планування та економічний розвиток є основними функціями, які повинен виконувати метрополійний ареал. Однак різні урбаністичні конгломерати поєднують інші завдання під метрополійною

«парасолькою», зокрема каналізацію, відходи, поліцію, відпочинок, туризм та культуру.

58. Для виконання цих обов'язків метрополійним ареалам потрібні достатні ресурси, виділені з державних бюджетів. З часом, коли сфера метрополійного врядування буде створена, попит на ці сфери, який буде здатний збільшити власні надходження, буде зростати.
59. Центральні уряди повинні заохочувати, а не нав'язувати. Вони можуть встановлювати як економічні критерії, так і рамки підзвітності для міського регіону, але не повинні ані визначати її географічну обстановку, ані її політичні структури. Це повинно бути органічним розвитком, вирішеним та узгодженим місцевими партнерами.
60. Вирішальне значення має просування рівноправних та дружніх відносин між усіма державними органами у метрополійному регіоні. Розподіл роботи/завдань між ними має бути чітким навіть у випадку неминучого виникнення певних дублювань повноважень з огляду на взаємозалежності сучасного урбаністичного життя.
61. Ця тенденція відстежується на території усієї Європи. Інструменти політики та фінансування ЄС можуть заохочувати та стимулювати це. Метрополійні регіони повинні максимально використовувати нові інструменти політики, такі як ІТІ, з метою сприяння подальшому співробітництву.
62. Низка організацій займається діяльністю, що спрямована на сприяння функціям метрополійних регіонів. Рада Європи повинна розвивати свою роботу у цій галузі, працюючи у співпраці разом з такими органами, як Metrex, Eurocities та ОЕСР.

### Преамбула

Перша Європейська хартія міст була прийнята Конгресом місцевої і регіональної влади Ради Європи в 1992 році. Ця ініціатива стала новим кроком в цій області в Європі. Відтоді пройшло п'ятнадцять років, і наші суспільства, наші культури і економіка зазнали значні зміни.

Був подоланий глибокий розрив в Європі між Сходом і Заходом континенту, який ознаменував увесь післявоєнний період. Багато держав пішли далі шляхом масштабної співпраці у рамках Європейського Союзу або Ради Європи.

У цей вирішальний період наші міста стали тією частиною європейської території, яка перша і найсильніше випробувала на собі наслідки глобалізації, оскільки саме міста стали головним місцем адаптації Європи до нових технологічних, екологічних, економічних і соціальних умов, що виникли в результаті цієї глобалізації. Таким чином, наші міста вільно або мимоволі вступили в епоху глобалізації і були вимушені відповідати на її основні виклики.

Вони усвідомили ту нову роль, яка була на них покладена, розглядаючи себе як "колективно дійова особа", місце для ініціатив і творчості. Вони стали привілейованим майданчиком для виникнення нових форм способу життя, інших соціальних зв'язків і нової соціальної гнучкості, нестабільністю в

---

<sup>43</sup> Прийнята Конгресом в ході його 15-ої Пленарної сесії 29 травня 2008 р. в Страсбурзі. Доповідач: Карлос Альберто Пінто (Португалія), Співдповідачі: Віллі Борсус (Бельгія) і Міріам Константін (Франція)

сімейному і професійному житті, а також мобільністю, що часто характеризується, у виборі місця проживання.

Одночасно міста зіткнулися з широкомасштабними соціальними і економічними змінами: зменшення ролі робочого класу і де-індустріалізація територій, поглиблення соціальних відмінностей і криза народних кварталів, зростаюча міграція і старіння населення, постійне розширення площі міст і повсюдне використання автомобіля. Вони повинні були також відповісти на виклики, пов'язані з існуючими погрозами для нашого довкілля.

На цьому етапі прискореного розвитку були прийняті і інші засадничі документи, присвячені містам. Деякі з них були розроблені Конгресом місцевої і регіональної влади Ради Європи. Інші підготовлені Комітетом Міністрів Ради Європи, Європейським Союзом, Організацією Об'єднаних Націй або ж громадянським суспільством і асоціаціями місцевих властей.

Усі ці базові документи знаменують собою поступове усвідомлення засадничих змін, що сталися за ці останні п'ятнадцять років. Узяті разом вони вписуються в процес, початий Хартією міст Конгресу, і в більшості своїй прийняті європейськими державами. При вивченні цих документів можна легко констатувати, що вони свідчать про глибоке усвідомлення масштабів змін, що відбуваються, і про колективне прагнення враховувати ці зміни.

Усі ці документи, підготовлені різними організаціями і викладені в різній формі, підтверджують, проте, право жителів на місто, тим самим підкреслюючи ключову роль городянина-громадянина в центрі урбаністичної політики.

Проте, враховуючи різноманітність цих міжнародних базових документів, присвячених розвитку міст, Конгрес визнав

необхідним по-новому сформулювати деякі принципи Європейської хартії міст. І якщо у своєму первинному варіанті ця хартія зберігає свою цінність як базовий документ, ми, проте, визнали необхідним її доповнити і актуалізувати. У цьому і полягає мета цього Маніфесту, який на початку цього століття прокликаний проголосити нову форму урбаністики.

## **Досягнення Європи відносно міст і перспективи нової урбаністики**

Приймаючи справжню Європейську хартію міст II після Хартії 1992 року, Конгрес місцевої і регіональної влади Ради Європи ставить мету виділити сукупність загальних принципів і концепцій, які дозволять містам відповісти на сучасні виклики урбаністичних суспільств і визначити основних учасників розвитку міст, і дати городянам - громадянам Європи перспективу нової урбаністики, тобто уміння жити разом, а також нову культуру життя в місті.

10. Виходячи з цього ми, виборні місцеві особи - члени Конгресу підтверджуємо важливість європейських досягнень в області міст. Ми переконані, що ці досягнення, що виникають як з досвіду органів управління містами, так і аналізу, доповідей і декларацій, прийнятих основними учасниками процесів міського розвитку, є першим фундаментом принципів, на основі яких ми може затвердити наш Маніфест. Зокрема, ми вважаємо обґрунтованими наступні принципи:

Європейські міста належать своїм городянам-громадянам, будучи економічним, соціальним і культурним благом, яке прокликани успадкувати прийдешні покоління.

Європейські міста перед лицем глобальних викликів, з якими ми стикаємося, є переважним місцем досягнення історичного



компромісу між економічними, соціальними і екологічними вимогами.

Європейські міста несуть відповідальність за побудову такої системи управління містами, яка враховувала б нові вимоги демократії, зокрема в її вимірі, заснованому на участі. Міста є важливим чинником необхідного пожвавлення демократії в наших суспільствах.

Європейські міста є сприятливим полем для творчого різноманіття, вони повні потужних новаторських сил. Ці міста є особливим місцем для розквіту особи і доступу до знань і інформації. Вони можуть інтегрувати і взаємно збагатити численні типи самобутності і культур, які в них знаходяться.

У наші дні європейські міста стали двигуном процвітання і серйозними учасниками процесу глобалізації. Вони за визначенням є місцем оптимального розвитку економіки знань, що є майбутнім для економічного розвитку Європи.

Ми, європейські місцеві виборні особи - члени Конгресу, переконані, що ці принципи і той аналіз, на якому вони будуються, є фундаментом для майбутніх змін і політики, яку ми покликані здійснювати.

Міста, які ми хочемо помістити в центр наших пріоритетів, - це такі міста, які передусім існують для своїх городян, покликаних бути одночасно і громадянами.

Міста, до яких ми прагнемо, це міста, засновані на стійкому розвитку, враховують важливість захисту місцевого і глобального довкілля.

Це - солідарні міста, прагнучі розвивати як можна вищий рівень внутрішньої солідарності на своїй території і між територіями.

І, нарешті, це міста знань і культури, яким треба знати своє минуле і різноманітне сьогодення для того, щоб бути спрямованими у своє майбутнє.

## **Місто городян-громадян**

Ми, європейські місцеві виборні особи, розділяємо переконаність в тому, що наші городяни не зможуть повною мірою забезпечити життя свого міста, якщо одночасно вони не будуть відповідальними, активними і інформованими громадянами.

У зв'язку з цим ми підтверджуємо актуальність цінностей і принципів, що містяться в нашій Європейській хартії місцевого самоврядування, розробленій в 1985 році, і зокрема переконання в тому, що право громадян брати участь в управлінні публічними справами здійснюється повною мірою на місцевому рівні.

Ми вважаємо навіть, що саме на цьому рівні це право знаходить своє найповніше, найпряміше і найбільш ефективне втілення.

Ми підтверджуємо також принципи публічної етики, як вони визначені в Кодексі європейської поведінки для місцевих і регіональних виборних осіб.

Нарешті ми вважаємо, що з кризою політичної показності, яка переживає низку наших країн, і яка проявляється, зокрема, у вигляді високого рівня абстенціонізму серед громадян, наявності тих, що голосують за екстремістські партії і недовіри, що зберігається, до політики в цілому, можна і треба боротися передусім на місцевому рівні.

Ми, європейські місцеві виборні особи, переконані, що демократія в містах, після того, як впродовж тривалого часу

вона була школою національної демократії для багатьох політичних керівників, може відродити громадський дух і демократичні настрої наших громадян.

Вже в 1985 році в Європейській хартії місцевого самоврядування передбачалася можливість наявності, разом з класичними механізмами демократії на основі представництва, також і практика демократії на основі участі.

Тому ми закликаємо, як це вже зроблено в Хартії місцевого самоврядування, звертатися до зборів громадян здійснювати практику проведення місцевих референдумів і використовувати будь-які форми іншої участі громадян.

Для реалізації сучасної місцевої демократії ми передбачаємо, наприклад, створення рад виборних осіб на різних рівнях для ухвалення рішень в містах, які при цьому пропонували б населенню інформаційні структури, проводили публічні обговорення і встановлювали співпрацю у рамках міського планування.

В процесі залучення усього населення міста до його життя, за мігрантами, які вносять в різній формі свій внесок в життя усього співтовариства, мають бути визнане право голосу і право обиратися в місцеві міські збори.

Для забезпечення максимальної ефективності цих різних заходів ми закликаємо міста повною мірою використовувати нові інформаційні технології для поліпшення консультацій з громадянами по містобудівних проектах. Ми вважаємо, що інтерактивний і високошвидкісний характер цієї інформації може збагатити процес демократичної участі і поліпшити діалог між виборними особами і громадянами.

Наші міста повинні працювати над створенням потужної місцевої електронної демократії. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) це не просто технологічні новинки, вони породжують новий потенціал демократичної мобілізації, і було б абсолютно неправильне використовувати його в період розчарування в політиці, свідками чому ми зараз стаємо.

Що стосується повноважень і відповідальності територіальних органів, то ми вважаємо, що відповідний перерозподіл повноважень є ключовим чинником в демократичному функціонуванні наших міст. У зв'язку з цим ми підтверджуємо нашу прихильність принципу субсидиарности, який регулює належний розподіл повноважень між європейським, національним і місцевим рівнем.

Проте принцип субсидиарности не повинен зависати в просторі між державою і місцевим органом, а надихати і розподіл відповідальності між різними рівнями територіальних органів і усередині самих територій.

Виходячи з цього, ми вважаємо, що загальний принцип розподілу повноважень в області публічного управління в наших містах повинен ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до городянина громадянина. Цей принцип повинен застосовуватися, наприклад, як на широких міських надкомуніальних просторах, так і на внутрішньокомуніальних територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження на місцях.

Окрім цього, розподіл територіальних повноважень і відповідальності повинен супроводжуватися на усіх відповідних рівнях виділенням необхідних засобів, передусім фінансових, для виконання в повному об'ємі цих завдань. І в

цьому випадку ми рекомендуємо звертатися до Європейського хартії місцевого самоврядування, в якій проголошується, що міста повинні мати можливість контролювати свої витрати.

Ми переконані, що складність здійснення цих повноважень в управлінні великими міськими територіями вимагає нині, щоб органи управління містами були чітко визначені, вибиралися демократичним шляхом і постійно прагнули до ефективного управління містами.

Таке управління повинне регулюватися ефективними механізмами контролю і бути піддаватися постійній оцінці. Воно повинне обговорюватися політично і публічно під час місцевих виборів так, щоб сприяти мобілізації громадян і забезпеченню підтримки з боку більшості городян-громадян відноснополітичногопроєкту і урбаністичного комплексу.

Виборна виконавча влада в місті, мер або еквівалентний йому керівник повинні, виходячи з цього, грати роль двигуна розвитку території, брати на себе завдання мобілізації громадян і мереж, які структурують місто навколо політичного і колективного проєкту, зрозумілого як можна більшому числу людей.

Якість цього міського управління пов'язана також з його можливістю організовуватися у рамках відповідних територій, дотримуючи при цьому рівновагу між розмірами територіальних інститутів і міського простору, за розвиток і управління якого вони несуть відповідальність.

Окрім цього ми вважаємо, що деякі питання не можуть відноситися виключно до управління на місцях (містобудівне планування, транспортна, інформаційна інфраструктура, право на житло, захист довкілля і так далі), оскільки дії публічних органів влади повинні природним чином вписуватися в

регіональне, національне і європейське регулювання на основі збалансованого і шанобливого партнерства.

В цьому відношенні необхідна територіальна рівність викликає необхідність того, щоб міста могли б вносити свій вклад в перерозподіл ресурсів. Така система повинна дозволити понизити рівень неминучої територіальної нерівності.

Ми, європейські місцеві виборні особи, усвідомлюючи глибокі зміни, наші країни, що зачіпають, в загальному перерозподілі повноважень між Європою, державою, регіональним і місцевим рівнем, вважаємо, що послаблення державного нагляду і пов'язана з цим великий ступінь свободи волі міст не може відбуватися в збиток необхідної солідарності між територіями. Усе більша автономізація міст не повинна приводити до безладної і безжальної конкуренції між територіями.

Ми переконані, що держава має бути гарантом цієї солідарності, покликаної вписатися в перспективу збалансованого облаштування території на регіональному, національному і європейському рівнях.

## **Міста в умовах стійкого розвитку**

Ми, європейські місцеві виборні особи, підтримуємо дії наших громадян і в цілому усіх тих, хто займається розвитком міст для того, щоб їх змінити і перетворити на міста стійкого розвитку.

Ми розділяємо зростаюче занепокоєння наших громадян перед обличчям усе більш явних проявів тієї глобальної екологічної кризи, яку ми переживаємо. В наші дні ця криза зачіпає усю біосферу, проявляючись в зниженні рівня біорізноманітності, руйнуванні ґрунту, виснаженні водних джерел, забрудненні повітря і водних басейнів, поширенні інших форм забруднення і

збитку, а також в інших аспектах, які наносять збитків нашій якості життя.

Ця криза, поза сумнівом, пов'язана з діяльністю людини і конкретно виражається в збільшенні числа природних лих і стихійних кліматичних явищ, які викликали занепокоєння громадськості і привели до мобілізації громадян.

Ми вважаємо, що ця всесвітня екологічна криза має особливий вимір в просторі міст, він вимагає аналізу і конкретного розгляду у рамках екології міст.

Окрім самого захисту місцевого довкілля, який повинні забезпечити міста для своїх територій і городян в умовах ризиків, що посилюються, ми вважаємо, що міста покликані зіграти найважливішу роль в захисті, відновленні і управлінні нашим глобальним довкіллям.

Завдяки своїй економічній діяльності, зростаючому числу міського населення в Європі, можливості розробляти еталонні моделі поведінки, наші міста знаходяться на передовій лінії боротьби за планету, сприятливішу для людей. І ми покликані посилити цю особливу відповідальність міст за майбутнє наших суспільств.

Виходячи з цього, ми беремо на себе зобов'язання розвивати міську екологію, рішуче ставши на шлях стійкого розвитку міст. Ми беремо на себе зобов'язання понизити рівень екологічної дії з боку наших міст, зберігати їх природні ресурси, підтримувати і розвивати біорізноманітність, організувати загальний доступ до громадських структур і їх мереж, ставлячи при цьому енергоефективність в центр нашої політики.

Для реалізації цього проекту ми знаємо, що ми повинні організувати наш розвиток навколо іншої форми урбаністики і моделі мобільності.

Що стосується форм урбаністики, то ми переконані, що існуючий розподіл міських територій викликає занепокоєння. Розкидане і не сконцентроване місто, як правило, супроводжується функціональною і секторальною спеціалізацією просторів між торговими центрами, житловими кварталами, місцями проведення дозвілля, промисловою і ремісничою зоною і так далі, що різко підриває екологічний капітал наших міст.

Така модель розбитого на сектори міста веде до розбазарювання енергії і посилює негативні наслідки для довкілля. У цієї політики немає майбутнього.

Нам треба планувати наші міста навколо компактних і щільних урбаністичних форм, що вимагають мінімуму ресурсів для підтримки і дозволяють городянам прямо по сусідству мати доступ до різних міських структур і служб, а також до простору для відпочинку і природних середовищ, що охороняються. Ми хочемо бачити місто економним відносно своїх ресурсів, свого ґрунту, переміщення людей і енергетики.

Тільки координація і компактність наших міст дозволять зробити міський простір легшим, доступнішим, живішим для усіх городян незалежно від їх соціальних умов, віку або стану здоров'я.

Ми хочемо бачити міста такими, щоб вони могли контролювати свій ріст завдяки посиленому контролю над розподілом землі.

Мобільність є ще однією з головних складових ефективного функціонування міста і такого його розвитку, яке б дотримувало



вимоги захисту довкілля. Переміщення і мобільність в цілому грають усе більшу роль в наших суспільствах, що характеризуються інтенсивними комунікаціями. Це стало ключовим аспектом правильного використання міста, чинником, що визначає якість життя в містах.

Для того, щоб відповісти на виклики, пов'язані з організацією контрольованої і стійкої мобільності, ми переконані, що слід розвивати ефективні альтернативні види транспорту окрім автомобільного. Негативні наслідки пріоритетного розвитку автомобільного транспорту нині добре відомі.

Забруднення повітря, шум, відсутність безпеки на дорогах, дроблення простору в результаті вторгнення інфраструктур, збиток міському ландшафту - усе примушує нас рішуче обернутися до сприятливішого розвитку для громадян, більшою мірою враховуючи людський вимір наших міст.

Ми повинно звільнитися від нашої занадто великої залежності від автомобілів, зробивши це швидко, з урахуванням збитку, що наноситься ними, бо ті громадяни, які не можуть дістати доступу до індивідуального автомобільного транспорту, не можуть і повною мірою користуватися благами свого міста.

Ми усі, європейські місцеві виборні особи, покликані сприяти політиці стійкої мобільності, яка сприяла б "традиційним" способам переміщення, таким як переміщення пішки або на велосипеді, а також усім формам громадського транспорту.

В цьому відношенні ми повинні орієнтувати наш вибір на політику розвитку громадського транспорту, при цьому не обмежуючись тільки самим громадським транспортом, але і організовуючи новий громадський розподіл дорожньої мережі і громадського простору, де знайдуть своє місце усі форми переміщення, але де і автомобілі, і мотоцикли, і мопеди займуть

скромніше місце, хоча при цьому враховуватиметься їх соціальна користь.

Саме у цьому дусі ми повинні паралельно домагатися виконання завдань стійкого розвитку, комфортності і поліпшення потоків мобільності в наших містах, ґрунтуючись, зокрема, на можливостях ширшого впровадження поєднання різних способів переміщення.

Ми виходимо з того, що стійкий вимір нашого міського розвитку (компактне місто, добровільна і контрольована мобільність, захист довкілля) є не просто одним з етапів поліпшення нашої якості життя, але і необхідною умовою правильного розвитку наших територій. Тільки усвідомлена необхідність забезпечення стійкого розвитку надасть послідовність нашим проектам розвитку міст і створить реальну перспективу успіху нашої політики.

### **Місто, засноване на солідарності**

Наші міста існують на ширших територіях, вони розвиваються в регіональному, національному і європейському просторі. Вони політично і економічно включені в ці простори, і в них зосереджені соціально- економічні протиріччя, зокрема та глибока соціальна нерівність, яка існує в наших суспільствах.

Ми, як європейські місцеві виборні особи, переконані, що стійкий розвиток міст повинен поєднувати економічну діяльність міст і захист нашого довкілля, і при цьому покликаний враховувати вимогу соціальної рівності. Ми прагнемо зробити соціальний вимір постійним чинником нашої політики стійкого розвитку. Це сенс того історичного компромісу, який ми хотіли б бачити на наших територіях, між екологічним, економічним і соціальним виміром.

Абсолютно необхідно проводити нову урбаністичну політику, що відповідає цим трьом вимогам.

Ми хочемо створити таке місто, яке було б простором високої якості життя для усіх, забезпечував доступ усім до міста і його служб, зокрема в області освіти, охорони здоров'я, культури і житла. Місто покликане також бути місцем справжнього соціального співіснування, що відбиває наше прагнення побудувати в Європі згуртоване, відкрите і диверсифіковане суспільство, засноване на високих стандартах якості життя.

Особливе значення має питання житла. Постійне переміщення населення останніми роками привело до росту наших міст, викликавши в наших країнах і наших містах житлову кризу, яка загострилася в результаті росту цін на нерухомість і землю. Незважаючи на це, ми дотримуємося принципу права на житло. Ми повинні приділяти особливу увагу створенню різноманітної пропозиції житла з метою підтримки в наших кварталах необхідного соціального змішення.

Ми повинні мати можливість надати в усіх кварталах нашого міста нашим городянам можливість мати житло, що відповідає їх потребам і їх прибуткам.

Такі цілі вимагають з нашого боку сильної політичної волі і проведення політики активної солідарності, заснованої на демократичній етиці. Це треба для сприяння солідарності між поколіннями, по відношенню до осіб з низьким рівнем доходу, інвалідам і усім тим, хто зазнає фінансові і соціальні труднощі. Кінцеве завдання цієї політики - боротися з соціальним відчуженням і надавати кожному можливість користуватися величезним потенціалом міста.

При цьому ми усвідомлюємо той великий шлях, який нам належить пройти для того, щоб реалізувати на ділі ці цілі

створення міста, заснованого на солідарності. Ми констатуємо тривожні явища пауперизації. Значні верстви нашого населення страждають від серйозної соціально-територіальної нерівності.

Окрім глибоких соціальних відмінностей, які розділяють наші квартали, необхідно пам'ятати про екологічну нерівність, для того, щоб самі уразливі люди з нашого населення не були зосереджені на тих територіях, де якість довкілля знаходиться на найнижчому рівні, що викликало б драматичне поєднання різних форм нерівності.

Ми дуже стурбовані цими процесами територіальної нерівності, які виражаються в тому, що деякі міські райони перетворюються на "привілейовані", в наших центрах міст спостерігається неконтрольований сплеск цін на нерухомість, розвиваються одночасно явища виникнення гетто в приміських районах або то тут, то там з'являються приватні зони з високим рівні безпеки, а усе це призводить до територіальної сегрегації, що руйнує наші міста.

Ми урочисто підтверджуємо, що головною метою політики міст є соціальна і територіальна згуртованість. Наші міста є місцем життя і роботи, житлом різних поколінь, співіснування різних культур і релігій, в них постійно пліч-о-пліч живуть городяни з різних соціальних шарів. Міське суспільство не може розвиватися на справедливій основі, не забезпечуючи взаємодопомогу між городянами, діалог між групами, у тому числі міжрелігійний діалог, а також життя громадських організацій.

Ми продовжуватимемо нашу боротьбу проти соціальної ізоляції і будь-яких форм дискримінації, заснованих на положенні, віці, культурі, релігії, полі і інвалідності, уразливості, соціальному

Окрім цього, необхідно ліквідувати в наших містах будь-які форми засудження тієї або іншої групи, оскільки це завдає серйозного збитку почуттю приналежності до міського співтовариства і найчастіше є джерелом насильства в містах, антицивільної поведінки і відсутності безпеки, від чого страждають наші городяни, особливо самі уразливі з них (літні люди, діти, ізольовані особи, мігранти і бідні).

Нарешті, ми вважаємо, що солідарність, покликана виражатися в самому міському просторі, повинна також надихати наші стосунки з приміськими територіями, іншими сусідніми містами і усім населенням інших територій, на підставі критеріїв і механізмів перерозподілу, що встановлюються на національному рівні.

У цьому ж дусі взаємодопомога між містами зміцнюється на міжнародному рівні, зокрема на підтримку країн Півдня. Ця солідарність, яка поширюється паралельно процесам глобалізації, здійснюється у формі справжньої "дипломатії міст". Ми гаряче вітаємо ці інші форми солідарності з країнами, що розвиваються, які сприяють створенню збалансованішого і більше солідарного світу.

І якщо наша концепція солідарності починається з наших кварталів, вона не може зупинитися біля воріт наших міст.

## **Міста знань**

Наші міста є перехрестями цивілізацій, зосередженням знань і культур, простором для зустрічей і контактів. Ми, європейські місцеві виборні особи, розглядаємо наші міста як місце обмінів, багатонаціональні центри, де можна вільно дотримуватися різних поглядів і виражати їх в умовах взаємної поваги.

Ми не бажаємо виникнення таких міст, де наші культурні відмінності переплавлялися б в єдину, глобальну, всесвітню модель. Наші міста різні і різноманітні в області культури і архітектура - і вони повинні такими і залишатися. Ми уважно відносимося до усіх ризиків стандартизації будівництва і послуг і негативних наслідків урбанізації глобалістического типу, наступної тільки правилам глобального ринку, нав'язуючої скрізь однакові підходи.

Ми випробуємо також повагу до культури наших територій, до їх самобутності. Ми хочемо розвивати і поширювати наші місцеві культури, нашу територіальну пам'ять як важливу перевагу у світі, який стає з кожним днем усе більш глобалізованим. Ми беремо на себе зобов'язання продовжувати наші зусилля із надання підтримки творчості і високому рівню культурної інфраструктури наших міст.

Наші міста завжди були місцем концентрації сил змін і інновацій, вони створюють можливості для прогресу і адаптації до змін. Ми переконані, що наші міста є особливими територіальними полюсами економіки знань, які вже визначають і ще більше визначатимуть в майбутньому розвиток наших суспільств.

Ми вважаємо, що наші міста, вступаючи в нове тисячоліття, повинні ще більше, ніж коли б те не було, грати історичну роль в створенні в Європі цієї економіки знань.

Деіндустріалізація наших територій, поширення нових інформаційно-комунікаційних технологій, виникнення біотехнології і в цілому розвиток нематеріальної економічної діяльності створюють нові форми нашого розвитку, і ми знаємо, що наші території можуть зіграти найважливішу роль в цій сфері.

Саме тому ми хочемо зробити пріоритетними знання і інновації, доступ до освіти, до науково-дослідної діяльності і в цілому до культурної і творчої діяльності, що утворює плідний ґрунт для цієї нової економіки.

Виходячи з цього, ми прагнутимемо розвивати наші комунікаційні і телекомунікаційні інфраструктури, розширювати доступ до Інтернету, створювати "простір знань", поширювати електронне управління. Ми хочемо перетворити наші міста на простір всюдисущих мереж співпраці, які могли б сприяти обміну знаннями між системами освіти і досліджень і системою виробництва. Ми хочемо побудувати цифрове місто, що сприятиме нашому розвитку.

Ми усвідомлюємо, що ця мета - зробити наші міста горнилом знань, інформації, культури і мистецтв, - не викликала б довіри, якби ми не піклувалися про архітектурну красу наших міст.

В зв'язку з цим ми усвідомлюємо, що наші міські ландшафти найчастіше були створені впродовж останніх п'ятидесяти років, при цьому по справжньому не враховувалися вимоги високої архітектурної якості, ми ігнорували значну частину наших приміських ландшафтів і ми дали поширитися в наших містах бездушній і нетворчій комерційній урбаністиці.

Віднині ми більшою мірою хочемо враховувати архітектурний вимір планування наших територій і сприяти поширенню серед керівників і городян живої архітектурної культури.

Ми бажаємо гордитися нашими містами і їх культурою, але також і їх архітекторами

## **Висновки**

Ми, європейські місцеві виборні особи, усвідомлюємо, що нинішній етап розвитку наших міст несе в собі певні загрози, і що перед ними стоять виклики небаченого масштабу : це проблеми екології, проблеми демократії, проблеми культури і соціально-економічні проблеми.

У цьому Маніфесті нами рухає дух довіри до наших міст, ми рішуче віримо в те, що вони є унікальною перевагою для наших суспільств. Вони надихають наші території і є колективними учасниками політики, окремо або в мережах, вони повинні знайти відповіді на виклики, існуючі в наших суспільствах. Наші міста здатні внести свій вклад в процвітання своїх громад і їх стійкий розвиток. Але така перспектива не може бути виключно місцевою.

Здійснюючи ці завдання процвітання і стійкого розвитку, наші міста мають як і раніше бути солідарні з іншими територіями.

Ми знаємо, що наші міста мають давню історію і вписуються в традиції наших культур. Ми вважаємо, що це вкорінення історії в нашій колективній пам'яті також є перевагою для того, щоб орієнтуватися на майбутнє, спираючись на сильну самобутність. Ми при цьому не виходимо з єдиної моделі розвитку міст, оскільки у них є власна особа, вони усі різні, і їх різноманіття є перевагою для Європи.

Різноманіття міст, різноманіття в самому місті, - ми вважаємо, що можливість інтеграції культурної різноманітності може розвиватися завдяки спокійному сприйняттю нашої самобутності. Ми гордимся нашою самобутністю, але при цьому ми без комплексів розглядаємо її як чинник відкритості по відношенню до самобутності інших.



Ми переконані, що заохочення в наших містах більшої демократії, стійкішого розвитку, більшій солідарності на територіях і між територіями, вищій якості управління і більшої ефективності - це найважливіший чинник благого розвитку наших суспільств.

<http://www.coe.int/congress>

Рада Європи є провідною організацією на континенті у галузі захисту прав людини. Вона включає в себе 47 країн-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 країнах-членах. Конгрес складається з двох палат – Палати місцевих влад та Палати регіонів, а також трьох комітетів. 648 обраних місцевих представників представляють понад 200,000 місцевих та регіональних органів влади.

The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE